



UNIVERSITA' DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza

La reintegrazione dei minori stranieri non accompagnati nell'ordinamento
italiano ed europeo

Il Candidato
Beatrice Signorini

Il Relatore
Gianluca Famiglietti

A.A. 2015/ 2016

Ringraziamenti

Stando a quanto è stato scritto in “Come si fa una tesi” di U. Eco¹, non si dovrebbe ringraziare il proprio relatore perché questo, supportando il proprio tesista, adempirebbe semplicemente al proprio dovere. Ma sento di dover ringraziare dal profondo del cuore comunque il Prof. Gianluca Famiglietti perché mi ha concesso moltissima libertà nello sviluppare il lavoro come meglio credevo, stando sempre attento alla forma e al contenuto del testo e accompagnandomi lungo questo percorso con la gentilezza e la professionalità che lo contraddistinguono da sempre. E’ stato il Professore che ha verbalizzato il mio primo esame e sono estremamente lieta che sia poi divenuto il mio Relatore.

Sento anche di ringraziare Francesca Biondi dal Monte che mi ha fornito del materiale prezioso per la stesura di questa tesi e che mi ha sempre aiutato con gentilezza e grande disponibilità.

Inoltre è debito ringraziare chi in questo percorso mi ha sempre supportato, che ha sempre creduto nelle mie capacità e mi ha spinto a dare il mio meglio.

Ringrazio le mie amiche ed amici che mi accompagnano oramai da una vita e che sono stati indispensabili in tutte le fasi della mia formazione, che hanno gioito con me delle mie “vittorie” e hanno sempre saputo tirarmi su nelle “sconfitte”. Ringrazio le mie compagne di università per tutto l’aiuto che mi hanno dato, per aver trasformato anche i momenti più difficili in qualcosa di unicamente bello.

Ringrazio inoltre chi in questi anni è stato accanto a me in ogni momento: la mia famiglia.

Ringrazio innanzitutto due persone: Lucilla, per avermi ispirato, per essere stata presente, per avermi consigliato e per avermi dimostrato che il donare non ti priva di niente ma semmai ti arricchisce nello spirito; e Laura Giovanna perché fin da piccola mi ha fatto amare il sapere e la conoscenza; perché se la mia libreria è piena di libri è grazie a lei e al suo amore per la cultura.

In più vorrei ringraziare Giovanni che mi ha insegnato il valore dell’ambizione e che si può sempre migliorare sé stessi. Ringrazio Arianna, sorella e mia seconda mamma, che ha rappresentato per me un modello di vita che continua a ispirarmi tutt’ora e che mi ha insegnato il valore delle emozioni e dei sentimenti.

E un ringraziamento speciale ai miei genitori che mi hanno supportato in tutto quello che ho fatto, che hanno pianto e riso con me, che hanno sopportato le mie *schizzofrenie*, che mi hanno dato tutto quello che

¹ U.Eco, *Come si fa una tesi di laurea- Le materie umanistiche*, Bompiani, Milano, 1977.

avevano senza riserve, per avermi dato la libertà di fare quello che volevo e di diventare quello che sono.

Infine devo ringraziare Edoardo per la pazienza e le attenzioni che mi ha riservato e per il suo sorriso sempre capace di risollevare le mie giornate. Questo lavoro mi ha spinto a riflettere sul destino dei ragazzi e ragazze, dei bambini e delle bambine che lasciando le famiglie e gli amici e percorrono migliaia di chilometri per rincorrere il sogno di vivere una vita degna di essere definita come tale. Perdendo quelle che sono tutte le loro sicurezze intraprendono il loro viaggio rischiando anche la loro stessa vita per raggiungere l'Europa e migliorare il proprio futuro. Sebbene questo lavoro non li aiuterà a raggiungere le loro mete e a perseguire i loro sogni mi piacerebbe dedicare questa tesi proprio a loro, con la speranza che trovino la *pace* tanto sperata.

*“Sono talmente tante volte approdato alla barca del tuo amore
che o raggiungerò il tuo amore o morirò annegato.*

*Giardiniere, apri la porta del giardino; io non sono un ladro di fiori,
io stesso sono diventato fiore, non vado in cerca di un fiore qualsiasi.*

*Io che sono così assetato e stanco forse non arriverò fino all’acqua del
mare.*

*Non so ancora quale sogno mi riserverà il destino, ma promettimi, Dio,
che non lascerai passare la primavera*

*Oh mio Dio, che dolore riserva l’attimo dell’attesa
ma promettimi, Dio, che non lascerai passare la primavera”*

Zaher Rezaï

(Mazar-i Sharif 1995(?)- Mestre 2008)

Ringraziamenti.....	2
Introduzione.....	8
Capitolo 1: Chi è il minore straniero non accompagnato.....	13
1.1. Le definizioni di minore non accompagnato nell'ordinamento europeo.....	13
1.2. La qualificazione di minore straniero non accompagnato nell'ordinamento italiano.....	15
1.3. Il viaggio dei minori non accompagnati: motivazioni, percorsi e mezzi.....	17
Capitolo 2: La normativa internazionale.....	30
2.1. La protezione del minore non accompagnato nell'ordinamento internazionale.....	30
2.2. Il minore non accompagnato rifugiato nell'ordinamento internazionale.....	34
2.3. Il MSNA a livello europeo: nella CEDU e nell'ordinamento dell'Unione Europea.....	37
2.3.1. La tutela del MSNA nella CEDU.....	37
2.3.2. La tutela riconosciuta nell'Unione Europea.....	40
Capitolo 3: L'accoglienza del minore	47
3.1. La condizione del MSNA nell'ordinamento italiano.....	47
3.2. Quanti sono i minori non accompagnati presenti sul territorio italiano.....	49
3.3. L'assistenza del minore non accompagnato sul territorio italiano: la presa in carico.....	54
3.4. Collocamento in un luogo sicuro del minore straniero non accompagnato.....	57
3.5. L'assistenza del minore non accompagnato richiedente asilo sul territorio italiano.....	59
3.6. L'apertura della tutela.....	62
3.7. L'accertamento dell'identità e dell'età del minore non accompagnato.....	65
3.8. Indagini familiari e rimpatrio assistito.....	70
3.9. L'affidamento del minore straniero non accompagnato.....	76
Capitolo 4: L'integrazione nel Sistema SPRAR.....	79
4.1. L'accoglienza integrata.....	79
4.2. L'alloggio.....	83

4.3. Progetti di formazione personalizzati per minori non accompagnati.....	88
4.4. Il diritto all'istruzione dei minori non accompagnati.....	90
4.5. L'assistenza sanitaria ai minori non accompagnati.....	96
4.6. Il permesso di soggiorno; una volta raggiunta la maggiore età.....	98
Capitolo 5: Una nuova legge.....	102
5.1. La nuova proposta di legge.....	102
5.2. L'accoglienza e l'accertamento dell'età.....	103
5.3. Le indagini familiari.....	105
5.4. L'affidamento e tutela.....	106
5.5. Sistema informativo azionale dei minori stranieri non accompagnati.....	107
5.6. Il permesso di soggiorno.....	108
5.7. I diritti dei minori stranieri non accompagnati.....	110
Conclusioni.....	113
Bibliografia.....	120

Introduzione

L'Europa oggi si trova ad affrontare una crisi umanitaria senza precedenti. La guerra civile nella Repubblica Araba Siriana, che si protrae oramai da 5 anni, produce ogni giorno sempre più vittime, carestie e flussi migratori di uomini, donne e bambini disperati, mossi a lasciare il proprio Paese per trovare un futuro migliore.

Nel 2015 il numero dei migranti approdati sulle coste greche ed italiane contava un numero di 1.015.078 persone; la maggior parte di questi provenivano dalla Siria, ma anche dall'Afghanistan, dalla Nigeria, dall'Iraq e dalla Somalia². Secondo l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)³, l'80% degli arrivi sulle coste europee nel 2015 proveniva dai 10 paesi che producevano più rifugiati nel mondo.

La risposta europea a questa crisi è stata caratterizzata da politiche discordanti fra loro, con approcci talvolta diametralmente opposti. L'Europa per queste centinaia di migliaia di persone rappresenta un luogo sicuro, garante dei diritti e della dignità umana. Ma spesso si è trasformata in una vera e propria "fortezza". Gli Stati europei (molti dei quali membri dell'Unione Europea) in questi mesi hanno apportato politiche spesso degradanti e lesive dei diritti umani fondamentali; si pensi alle barriere costruite fra Serbia e Ungheria, alla proposta di legge di espropriare i beni dei migranti da parte della Danimarca o la nuova Dichiarazione sancita da Unione Europea e Turchia⁴. Questo nuovo accordo è stato aspramente criticato dal momento che affida la gestione dei flussi migratori direttamente alla Turchia, Stato terzo rispetto all'Unione. I migranti irregolari non richiedenti la protezione internazionale, arrivati dal 20 marzo in poi sulle isole greche, verranno ricollocati in Turchia, dove gli sarà garantito cibo, educazione ed infrastrutture, grazie ad un finanziamento dell'Unione Europea pari a 3 miliardi di euro. Nella Dichiarazione sottoscritta dall'UE e dalla Turchia si sottolinea come sarà rispettato il diritto internazionale e il divieto di respingimento collettivo sancito dal diritto internazionale. La Grecia si occuperà quindi di ogni singolo caso garantendo la possibilità di richiedere la protezione internazionale nel rispetto della Direttiva sulle procedure per l'attribuzione e la revoca della protezione internazionale.

² UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

³ L'Alto Commissariato è stato istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1950, protegge i diritti di rifugiati, sfollati e apolidi. Lavora in 123 Paesi in tutto il mondo. Il 28 luglio dell'anno successivo viene adottata la Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati, base giuridica dell'assistenza ai rifugiati e statuto guida dell'attività dell'UNHCR.

⁴ European Council, 18 March 2016, "EU-Turkey statement", <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

Questo accordo è già stato oggetto di critiche ed emergono numerosi profili d'incertezza sul compito affidato alla Grecia la quale senza un supporto da parte dell'Unione Europea difficilmente riuscirà ad adempiere ai suoi obblighi internazionali.⁵ Secondo il professor Gatti un altro aspetto critico dell'accordo risulterebbe essere il c.d. "programma 1:1", cioè "la regola per cui, per ogni siriano (in posizione irregolare) che l'UE espelle verso la Turchia, questa invierà un altro siriano (rifugiato) in Europa"⁶. Gatti evidenzia che in questi casi si andrebbe a discriminare i richiedenti asilo di altre nazionalità, preferendo i siriani; inoltre questo accordo risulterebbe essere moralmente discutibile dal momento che consente una sorta di "commercio" di esseri umani. Questa intesa è stata definita dall'europarlamentare Guy Verhofstadt ⁷ come un accordo che viola il "divieto di respingimento collettivo" sancito dalla "Convenzione relativa allo status dei rifugiati" delle Nazioni Unite del 1951. Infatti come riporta Vassallo Paleologo⁸ dal 4 aprile 2016 sarebbero iniziate le operazioni di respingimento in Turchia e avrebbero già avuto luogo respingimenti "di riflesso" dalla Turchia verso l'Afghanistan. Risultano essere poi particolarmente a rischio i curdi di nazionalità turca che rischiano di essere riconsegnati a un Paese nel quale troveranno carcere e torture senza fine.

In queste scelte chi ne paga le conseguenze più amare sono sempre i più deboli, fra cui sicuramente i bambini sono i più colpiti. L'UNICEF ha manifestato la sua preoccupazione per questo accordo che non tiene conto delle necessità primarie dei minori che, al momento dell'entrata in vigore dell'accordo, vedeva più di 19.000 bambini bloccati alla frontiera fra Grecia e Macedonia. I bambini rappresentavano il 40% della popolazione migrante, e il 10% di loro risultava essere non accompagnato. Il Comitato Italiano per Unicef ha lanciato l'allarme: il nuovo accordo potrebbe spingere i bambini e le famiglie a intraprendere

⁵V. Chetail, "Will the EU-Turkey migrant deal work in practice?", http://graduateinstitute.ch/home/research/research-news.html/_/news/research/2016/will-the-eu-turkey-migrant-deal. Si pensi che la Grecia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso Sharifi et altri contro Italia e Grecia, o nella sentenza M.S.S. contro Belgio e Grecia per aver violato l'articolo 2, 3, e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

⁶M. Gatti, "La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?", <http://www.meltingpot.org/La-dichiarazione-UE-Turchia-sulla-migrazione-un-trattato.html#.Vxj5JHCTxhQ>

⁷G. Verhofstadt, "This Turkish deal is illegal and betrays Europe's values", The Guardian, <http://www.theguardian.com/profile/guy-verhofstadt>.

⁸F. Vassallo Paleologo, "Come muore il diritto di asilo", http://www.meltingpot.org/Come-muore-il-diritto-di-asilo.html?var_mode=calcul#.Vxj4qXCTxhQ.

altre rotte ancora più pericolose, come il Mar Mediterraneo centrale e meridionale (la rotta che avrebbe come destinazione principale l'Italia).⁹ Come ben sappiamo dai fatti di cronaca, i viaggi via mare intrapresi dai migranti hanno avuto spesso un triste epilogo. Infatti solo nel 2015 come evidenzia il “Rapporto Accoglienza del Ministero dell’Interno italiano” 3.130 persone hanno perso la vita nel Mar Mediterraneo. Secondo dati dell’UNHCR nel 92% dei casi gli spostamenti avvenuti lo scorso anno sono avvenuti via mare con gommoni e pescherecci, spesso fatiscenti e inadatti allo scopo. Purtroppo questo fenomeno non sembra arrestarsi; nei primi 4 mesi del 2016 si sono già registrate 343 morti nelle acque italiane.

Nel 2015 secondo dati dell’OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni)¹⁰ in Italia sarebbero approdati 153.946 migranti. La crisi passata sembra non voler dare tregua.

Sempre secondo dati dell’OIM nei primi 4 mesi del 2016 sono stati registrati 184.599 arrivi, cumulativamente in Grecia e in Italia¹¹. Si stima che 180.245 migranti siano arrivati via mare. Il 40% di loro provengono dalla Siria, il 26% dall’Afghanistan, il 16% dall’Iraq.

Il numero di sbarchi registrati in Italia sarebbe di 26.279 di cui il 14% sono minori stranieri non accompagnati (MSNA)¹². I minori stranieri non accompagnati sono quei minori che viaggiano senza adulti che si prendono cura di loro, senza parenti o tutori che siano responsabili della loro incolumità. Questo fenomeno è oramai strutturato nel nostro Paese e il numero è andato aumentando negli ultimi anni soprattutto il numero di MSNA richiedenti asilo. Dall’inizio del 2016 sarebbero arrivati in Italia 2.370 minori stranieri non accompagnati. Secondo dati del Ministero dell’Interno nei primi due mesi del 2016 sarebbero arrivati in Italia 1.336 MSNA, più del doppio del numero registrato nello stesso periodo dell’anno precedente (ovvero 521)¹³. Secondo l’Eurostat, l’Ufficio Statistico dell’Unione Europea, in Italia il 56,6% dei minori richiedenti asilo era un minore non accompagnato.

Si registra una tendenza alquanto terrificante all’interno di questo fenomeno. Almeno la metà degli MSNA accolti sul territorio europeo sembra essere sparita nel nulla. Questa situazione è facilitata dalla mancanza di dati completi ed esaurienti riguardo i minori soli, aggravata

⁹UNICEF, <http://www.unicef.it/doc/6723/preoccupazione-unicef-su-accordo-ue-turchia-su-rifugiati-e-migranti.htm>.

¹⁰Dati del 21 Aprile 2016, IOM, *Compilation of Available Data and Information* 7-21 Aprile 2016.

¹¹*Ibidem*.

¹²UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

¹³Save the Children, http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/All/IT/Tool/Press/Single?id_press=1056&year=2016.

dal fatto che la maggior parte di essi non è in regola con le norme sul soggiorno e la presenza sul suolo europeo è caratterizzata da una forte mobilità¹⁴. Infatti, in una intervista del 30 Gennaio 2016 Brian Donald¹⁵, - Capo dello staff di Europol (Ufficio europeo di Polizia) - ha affermato che il numero di minori non accompagnati entrati nell'Unione Europea nel 2015 e di cui abbiamo perso le tracce sarebbero 10.000. Il capo dell'Europol riporta all' "Observer" che è impossibile avere notizie relative a questi ragazzi e ragazze. Molti di loro si sarebbero allontanati dopo essersi registrati alle autorità competenti, altri prima che potessero essere identificati. Soltanto in Italia si contano 5.000 scomparse, in Svezia più di 1.000. Molti temono che queste sparizioni siano direttamente riconducibili ad organizzazioni criminali che mirano allo sfruttamento e alla tratta di esseri umani. Molti altri presumibilmente si sarebbero ricongiunti coi rispettivi familiari, ma Brian Donald sottolinea che la totale assenza di informazioni relativamente ai minori stranieri non accompagnati comporta l'impossibilità di sapere dove questi minori siano, che cosa stiano facendo e con chi siano. Nell'articolo del 25 Febbraio 2016 pubblicato da "L'Espresso" "Orchi alla Stazione" - inchiesta condotta dal Comitato Italiano per Unicef, in collaborazione con Floriana Bulfon - si evidenzia come vi siano minori stranieri non accompagnati che vivono in Italia ai confini della società, relegati in luoghi degradanti. Il tutto avviene sotto i nostri occhi; infatti l'inchiesta ha evidenziato come vi sia un nutrito numero di MSNA che "risiede" stabilmente presso la Stazione Termini di Roma. Sono alcuni dei molti minori scomparsi dalle strutture di accogliimento, che vivono di stenti; non hanno un tetto sopra la testa e per sopravvivere si dedicano a piccoli furti, spaccio di droga e prostituzione. Nei centri di accoglienza non ci vogliono tornare; molti di loro denunciano condizioni pesanti. "Ho lasciato l'Egitto e ho trovato l'Egitto" dice Ahmad, 16 anni. Definiti come categoria vulnerabile dalla Risoluzione del 25 Novembre del 2009 del Parlamento Europeo¹⁶, è chiaro come i minori non accompagnati necessitino di speciali attenzioni e cure. Infatti come evidenziato dalla Risoluzione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite del 2 Luglio 2015 si ribadisce come i minori non accompagnati in transito possano essere vittime di "serie violazioni dei diritti umani e di abusi che possono minacciare il loro sviluppo fisico e il benessere psicologico, e potrebbero esporli a crimini e abusi posti in

¹⁴M.Accorinti, *Politiche e pratiche sociali per l'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia*, CNR Edizioni, Roma, p.9.

¹⁵Mark Townsend, The Guardian, "10,000 refugee children are missing, says Europol" <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees>.

¹⁶Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2009 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini" – Programma di Stoccolma.

essere da organizzazioni internazionali criminali, o gang, compresi i crimini come furto, rapimento, estorsione, abusi fisici, vendita delle persone, e traffico delle persone, incluso il lavoro forzato e lo sfruttamento sessuale”¹⁷.

In questo testo si cercherà di mettere in luce quelle che sono le normative e le prassi poste in essere nel nostro territorio proprio per rispondere alle esigenze di questo fenomeno in espansione, sia per quanto riguarda l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo che non richiedenti asilo. In particolare verrà affrontato il tema della presa in carico, dell'accoglienza alloggiativa, seguita dall'attivazione di politiche volte a favorire l'integrazione, l'istruzione e l'inserimento lavorativo una volta compiuti i 18 anni.

¹⁷Consiglio dei diritti umani, *Resolution adopted by the Human Rights Council on 2 July 2015, Unaccompanied migrant children and adolescents and human rights.*

Chi è il minore straniero non accompagnato

1.1. Le definizioni di minore non accompagnato nell'ordinamento europeo

Il fenomeno migratorio dei minori stranieri non accompagnati ha interessato l'Europa fin dagli inizi degli anni novanta. In Italia secondo Salimbeni¹⁸ l'accoglienza inizia dopo il disastro di Černobyl' e prevalentemente interessa minori di età compresa fra 7 e 14 anni provenienti da quella che è l'attuale Bielorussia, la zona maggiormente colpita dal disastro nucleare. Però soltanto dal 1991 si osserva l'intensificazione degli arrivi di minori soli - come i minori albanesi, romeni e successivamente ucraini e curdi.

Ma chi è il minore straniero non accompagnato? Una delle prime definizioni di minore straniero non accompagnato nel panorama internazionale è stata individuata all'interno nel testo "Refugee Children: Guidelines on Protection and Care"¹⁹ ("Bambini rifugiati: principi guida sulla protezione e tutela"), documento elaborato dall'UNHCR nel 1994. Il testo definisce il minore non accompagnato come "[...] *those who are separated from both parents and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible to do so*" ("[...] *sono coloro che sono separati da entrambi i genitori e non sono tutelati da un adulto che, per legge o consuetudine, abbia tale responsabilità*").

Nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione Europea una prima definizione giuridica è stata individuata nella Risoluzione del Consiglio Europeo del 26 giugno 1997²⁰ la quale stabilisce che i MSNA sono "[...] *cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile*".

Oggi però si fa comunemente riferimento alla qualificazione, che trova la sua origine nella sopracitata risoluzione, della direttiva 2001/55/CE del

¹⁸O. Salimbeni, *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, ETS, Pisa, 2011.

¹⁹UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Ginevra, 1994.

²⁰Consiglio dell'Unione Europea, Risoluzione del Consiglio Europeo del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di Paesi Terzi (97/C 221/03).

Consiglio dell'Unione Europea²¹ sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea, la c.d. Direttiva Qualifiche. Secondo l'art. 2 della Direttiva, i MSNA sono *“i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri”*.

La nuova Direttiva Qualifiche²² all'art. 2 ricalca la definizione data nella direttiva precedente stabilendo che il MSNA è il *“[...] minore che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, e fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che venga abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri”*. Come abbiamo visto dalla lettura di queste diverse definizioni, nel corso del tempo la tutela riconosciuta ai MSNA è stata estesa a più tipologie di minore non accompagnato. Infatti si è ricompreso nel fenomeno sia il minore apolide, quindi privo di qualsiasi cittadinanza, che il minore il quale sia stato abbandonato o si sia separato dalla famiglia a seguito del suo ingresso nell'Unione Europea.

Spesso nella documentazione ufficiale di numerose organizzazioni non governative viene utilizzato il termine “minore separato”; nel report dell'UNHCR²³ del marzo 2014 sull'accertamento dell'età del minore non accompagnato in Italia, oltre alla definizione di minore non accompagnato, si definiscono anche i “minori separati” come *“[...] coloro che sono separati da entrambi i genitori o da coloro che in precedenza si prendevano cura di loro, – per legge o consuetudine, ma non necessariamente da altri parenti”*. Quindi si preferisce il termine “separato” a “non accompagnato” nei casi in cui il minore d'età sia lontano dai genitori o da coloro si sono presi cura di loro ma potrebbero essere accompagnati da altri membri adulti della famiglia.

²¹Consiglio dell'Unione Europea, Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. In Italia la troviamo convertita nel decreto legislativo del 7 aprile 2003, n. 85.

²²Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

²³UNHCR, *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, Roma, 2014, p.1.

1.2. La qualificazione di minore straniero non accompagnato nell'ordinamento italiano

La definizione a cui necessariamente faremo riferimento in questo testo è quella che troviamo all'interno dell'ordinamento italiano, all'art. 1, c. 2 del D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535. Si definisce il MSNA come “[...] *il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano*”.

Nel sopracitato articolo si richiamerebbe innanzitutto la legislazione nazionale in materia di maggiore età, dove si stabilisce che “*La maggiore età è fissata al compimento del diciottesimo anno*” (art. 2 del Codice civile). Questa definizione può porre però dei problemi di carattere attuativo. Infatti la stessa legge italiana riconosce la possibilità, in tema di protezione del bambino e dell'adolescente, di considerare minorenni coloro che sono tali in base alla legge dello Stato d'origine. Il problema si è posto in un caso del Tribunale di Roma (sentenza del 20.9.2011) dove un cittadino egiziano di 20 anni aveva impugnato un provvedimento di diniego del permesso per minore d'età da parte della Questura di Roma. Il cittadino egiziano voleva che fosse applicata al suo caso la legge del Paese d'origine, secondo cui la maggiore età si raggiungerebbe al compimento del ventunesimo anno di età²⁴. Il tribunale dichiara illegittimo il provvedimento nella parte in cui non riconosce il permesso di soggiorno per il minore d'età adducendo ad alcune questioni. Innanzitutto la legge italiana 218/1995 (legge sul diritto internazionale privato) sancisce all'art. 42 che “*La protezione dei minori è in ogni caso regolata dalla Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, resa esecutiva con la legge 24 ottobre 1980, n. 742*”. E che le disposizioni della Convenzione si applichino “*anche alle persone considerate minori soltanto dalla loro legge nazionale*”. La sentenza esplica che inoltre “[...] *l'art. 1 della detta Convenzione attribuisce alle autorità giudiziarie ed amministrative dello stato di residenza abituale del minore la competenza ad adottare le misure di protezione a tutela dello stesso minore, facendo applicazione delle misure previste dalla propria legislazione interna (art. 2)*”. Quindi non è necessario che il minore abbia un'età inferiore ai 18 anni perché sia qualificato come “minore non accompagnato” o “minore separato”, dal momento che in

²⁴Terre des Hommes, *Guida Giuridica per operatori impegnati nell'accoglienza di Minori Stranieri Non Accompagnati*, 2011, p.7, nt 1.

tema di protezione può essergli applicata la legge dello Stato di origine, residenza o nazionalità.

Secondariamente, osserviamo che il minore per essere qualificato come non accompagnato deve essere privo di cittadinanza italiana o di quella di altro Stato membro dell'Unione Europea e non richiedente asilo.

Il termine “non accompagnato” implica necessariamente che i minorenni siano separati da entrambi i genitori o da adulti responsabili della loro tutela (sia parenti o persone che si prendono cura di loro secondo norme consuetudinarie o gli usi). Però questa definizione ha posto alcuni problemi interpretativi. Rimane ancora discusso se possano essere ritenuti minori non accompagnati i minori i quali vivano con parenti entro il quarto grado di parentela. Dal momento che non è ancora stata approvata una normativa organica e ben strutturata applicabile ai MSNA, oggi giorno viene implementata la normativa generale per la protezione del minore in situazioni di rischio o di abbandono (quindi la L. n. 184 del 1983²⁵), combinandola con la normativa in tema d'immigrazione e di asilo.

Secondo le disposizioni della L. n. 184 del 1983, all'art. 9 si prevede che *“Chiunque, non essendo parente entro il quarto grado, accoglie stabilmente nella propria abitazione un minore, qualora l'accoglienza si protragga per un periodo superiore a sei mesi, deve, trascorso tale periodo, darne segnalazione al giudice tutelare, che trasmette gli atti al tribunale per i minorenni con relazione informativa”*. Quindi secondo la legge, il minore affidato “di fatto” a parenti entro il quarto grado, moralmente e materialmente idonei a provvedere alla sua tutela, si trova in una condizione non suscettibile di controllo da parte del Giudice tutelare. Ma il Comitato per i minori stranieri ²⁶all'interno del documento “Linee Guida del Comitato per i minori stranieri” del 2003 sancisce che devono essere ritenuti minori stranieri accompagnati tutti quei soggetti affidati con provvedimento formale a parenti entro il terzo grado; mentre sarebbero da considerarsi non accompagnati i minori negli altri casi.

Come definito dall'UNHCR nella pubblicazione “Refugee Children: Guidelines on Protection and Care”²⁷ essere minori non accompagnati non implica necessariamente che i minori siano privi di entrambi i

²⁵Legge 4 maggio 1983, n. 184 "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori".

²⁶Il Comitato per i minori stranieri era stato istituito dall'art. 33 del D.Lgs. n. 286/98 al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente presenti sul territorio dello Stato, coordinare le attività delle amministrazioni interessate e verificare le condizioni per il rimpatrio assistito. Il Comitato per i minori stranieri è stato soppresso dal Decreto sulla Spending Review (art. 12, c. 20, del Decreto legge n. 95/2012, convertito con modificazioni nella L. n. 135/2012) e le sue funzioni trasferite dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

²⁷UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, cit., p.121.

genitori. Quindi si preferisce definire il minore come “non accompagnato” o “separato” piuttosto che “orfano”. E’ necessario tenere presente questa distinzione per maggiormente tutelare l’interesse e il benessere del minore. Infatti in questi casi è sempre richiesta un’attenta verifica della situazione del minore, in modo tale da individuare le migliori soluzioni per lui o lei, a seconda del caso specifico. L’UNHCR sottolinea l’importanza di questi accertamenti dal momento che un’eventuale definizione di minore come “orfano” in modo improprio porterebbe all’adozione di un provvedimento di adozione ingiustificato. Quindi in questi casi è necessario operare le dovute ricerche, rintracciare le famiglie dei minori con la collaborazione delle autorità del Paese d’origine, decidere sull’eventuale rimpatrio del minore o collocarlo presso strutture in cui possa essere protetto (ad esempio in centri di accoglienza o case famiglia).

In ogni caso, i minori non accompagnati o separati possono richiedere asilo per paura di persecuzioni, o per mancanza di protezione - a causa di violazioni dei diritti umani, di conflitti armati o di disordini - nel proprio Paese, secondo quanto disposto dalle Convenzioni internazionali.

1.3. Il viaggio dei minori non accompagnati: motivazioni, percorsi e mezzi

I MSNA sono prevalentemente adolescenti, nella maggior parte dei casi sono ragazzi di età compresa fra i 14 e i 17 anni. Secondo il “Report di Monitoraggio del Ministero del Lavoro”²⁸ del 31 dicembre 2015, la maggior parte dei minori accolti sul territorio italiano ha un’età compresa fra i 16 e 17 anni (81,2% del totale) nel quale prevale principalmente la componente maschile (95,4 %), mentre le ragazze sono il 4,6% del totale.

Le motivazioni

I motivi che spingono i minori a fuggire dal proprio Paese d’origine (i c.d. “*push factors*”) e quelli che invece li spingono ad entrare nell’Unione Europea (i c.d. “*pull factors*”) non sono del tutto chiari. E’ difficile realizzare una panoramica definita delle motivazioni dal momento che le cause sono molteplici e di difficile identificazione. Spesso può risultare complicato raccogliere le ragioni che spingono i minori stranieri non accompagnati a lasciare il proprio Paese d’origine, soprattutto se molto piccoli o se affetti da traumi.²⁹ I minori possono anche essere riluttanti a esporre le proprie motivazioni per paura delle conseguenze che

²⁸Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche d’integrazione, *I Minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia- Report di Monitoraggio*, 31 Dicembre 2015.

²⁹European Migration Network, *Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway*, Synthesis Report: May 2015, p.5.

potrebbero generarsi. Ad esempio, molti desiderano trovare un lavoro e guadagnare le c.d. *remittances*, ovvero il denaro da inviare alle famiglie per il loro sostentamento, e l'identificazione e rilascio delle impronte digitali nel primo Paese di accoglienza comporterebbe l'inserimento del minore in una struttura di accoglienza nel Paese medesimo, vanificando il percorso prestabilito dal minore o dalla famiglia.

Nel “Commento generale n.6” del Comitato sui diritti dell'infanzia sul trattamento dei minori non accompagnati e separati fuori dal loro Paese di origine”³⁰ troviamo elencate alcune delle cause per le quali i minori decidono di intraprendere questo percorso; “*persecuzione del bambino o dei genitori, conflitti internazionali, e guerre civili, traffico in diversi contesti e forme inclusa la vendita da parte dei genitori stessi e la ricerca di migliori prospettive economiche*”.

Nella sotto (Tabella 1) si illustrano alcuni dei “*push factors*” e “*pull factors*” riportati dai MSNA alle autorità degli Stati Membri nel 2010.

		Austria	Belgio	Germania	Italia	Olanda	Regno Unito
Push Factor	Persecuzione	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Abbandono		✓				
	Ragioni economiche	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pull Factor	Ricongiungimento familiare		✓				
	Motivi sanitari		✓				
	Diaspora della comunità		✓				
	Transito	✓	✓				
	Tratta di esseri umani	✓	✓				✓
	Istruzione		✓		✓		

Tabella 1: Motivazioni riportate dai Paesi Membri, addotte dai MSNA (*European Migration Networks, 2010*)³¹

Come si può evincere dalla Tabella 1 uno dei “*push factor*” che più frequentemente viene riportato insieme alle “persecuzioni” risulta essere le “ragioni economiche”; ovvero la mancanza di prospettive per il futuro, di risorse economiche, ma anche la presenza di condizioni di vita

³⁰Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6 del Comitato sui diritti dell'infanzia sul trattamento dei minori non accompagnati e separati fuori dal loro paese di origine*, 2005.

³¹European Migration Network, *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors – an EU comparative study*, May 2010, p.29.

precarie³². In questi casi il “*pull factor*” corrispondente è rappresentato dall’istruzione. Spesso i genitori dei MSNA spingono i propri figli ad emigrare, nella speranza che questi possano conseguire quella formazione a cui non avrebbero avuto accesso nel Paese d’origine. Secondo Bosisio³³ (2011), i minori però non percepiscono l’istruzione né come un valore in sé, né come diritto fondamentale; sono a conoscenza dell’esistenza dell’obbligo di frequentare la scuola all’interno del loro paese, ma questo obbligo viene frequentemente disatteso. Una volta arrivati in Italia comprendono l’importanza di un titolo di studio per accedere al mondo del lavoro e a fatica decidono di riprendere gli studi, rinunciando al lavoro e contravvenendo alle loro aspirazioni³⁴.

I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo fuggono dal proprio Paese per paura di essere perseguitati o di subire un danno serio e irreparabile. Secondo l’EMN, molti dei MSNA richiedenti asilo nel 2014 provenivano da Paesi pericolosi, dove le violazioni dei diritti umani erano all’ordine del giorno. Infatti nel 2014 sul numero totale dei MSNA richiedenti asilo nell’Unione Europea, il 26% proveniva dall’Afghanistan, il 19% dall’Eritrea, il 13% dalla Siria e il 10% dalla Somalia³⁵, Paesi caratterizzati da una forte instabilità interna.

Secondo Campani, Lapov, Carchedi (2002)³⁶, i minori non accompagnati che giungono in Italia possono essere suddivisi in 3 classificazioni;

- minori che giungono in Italia per ricongiungersi coi propri genitori, i quali non hanno spesso i requisiti per avviare le procedure finalizzate al ricongiungimento familiare regolare (cosiddetti “minori stranieri non accompagnati parziali”);
- minori sfruttati da organizzazioni criminali legati quindi a prostituzione, accattonaggio, lavoro minorile, trasporto o spaccio di stupefacenti, spesso anche con il consenso delle famiglie di origine;
- minori che arrivano in Italia illegalmente ma per motivi lavorativi utilizzando i canali di traffico gestiti dalla malavita organizzata e che arrivano con uno specifico progetto migratorio economico dovendo aiutare la famiglia a pagare il debito contratto per farli partire;
- minori richiedenti asilo o richiedenti protezione umanitaria o temporanea.

³²*Ibidem*, p.35.

³³R.Bosisio, *Diritti e bisogni dei giovani migranti. Una ricerca empirica sulle opinioni e percezioni dei minori stranieri non accompagnati*, in “Materiali per una storia della cultura giuridica”, Il Mulino, Bologna, 2011, p.240.

³⁴*Ibidem*.

³⁵European Migration Network, *Policies, practices and data on unaccompanied minors* cit., p.12.

³⁶G. Campani, Z. Lapov, F. Carchedi, *Le esperienze ignorate. Giovani migranti tra accoglienza, indifferenza e ostilità*, F. Angeli, Milano, 2002.

Giovannetti (2008)³⁷ individua ulteriori categorie ancora più diverse dalle precedenti e ne possiamo trovare 4.

Nel primo gruppo troviamo minori che fuggono da guerre o violenze, in cui il Paese d'arrivo è spesso casuale e il progetto migratorio non è ben delineato.

Un secondo gruppo riguarda i minori alla ricerca di opportunità lavorative, spesso partiti per volere dei genitori e condizionati dalle esperienze di familiari e conoscenti.

Il terzo gruppo è formato da minori che partono per sperimentare un "nuovo modello e stile di vita", anche questo gruppo è spesso condizionato dalle esperienze di altri emigrati o semplicemente dall'influenza dei media.

Il quarto e ultimo modello è quello dei minori che partono per una "destrutturazione sociale", ossia si suppone che i minori siano spinti a partire per l'assenza di altri coetanei nel Paese d'origine e questo svuotamento fa sì che anche i restanti minori si sentano obbligati a partire. Piraino (2013)³⁸ sottolinea come la maggior parte dei minori sia ascrivibile al primo e secondo gruppo mentre i casi riconducibili al terzo e quarto gruppo siano meno frequenti. Come espongono De Stefani e Butticci (2005)³⁹, le scelte migratorie dei giovani in questione non sono mosse da aspirazioni azzardate bensì questi ragazzi e ragazze hanno compiuto delle valutazioni razionali, suggerite da una complessa compresenza di fattori economici e di particolari fasi del ciclo di vita.

Allo stesso tempo però i MSNA costruiscono un percorso migratorio di clandestinità e irregolarità, viaggiando in Italia ed in Europa senza punti di riferimento o con la collaborazione di organizzazioni criminali. Il minore quindi in questa particolare situazione di "solitudine" affronta l'esperienza e la permanenza in Italia in una condizione di precarietà e incertezza, riguardo sia alle possibilità di rimanere in Italia, sia alle possibilità d'inserimento professionale. Secondo il "Commento Generale n.6"⁴⁰ i minori stranieri non accompagnati sono più vulnerabili rispetto ai minori accompagnati dai genitori perché possono essere vittime di abusi e violenza sessuale o di sfruttamento nel lavoro minorile e suscettibili di essere detenuti. Spesso sono discriminati ed è negato loro l'accesso al

³⁷M. Giovannetti, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Bologna, il Mulino, 2008.

³⁸E. Piraino, *Diventare grandi lontano da casa. Storie di minori stranieri non accompagnati divenuti maggiorenni*, Tesi di laurea magistrale, Università di Ca' Foscari, Venezia, 2013.

³⁹P. De Stefani, A. Butticci, (a cura di), *Migranti minori: percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*, Padova, CLEUP, 2005.

⁴⁰Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6*, cit., par.50.

cibo, ad un rifugio, a un'abitazione, ai servizi sanitari e all'istruzione. Le bambine separate dalle loro famiglie e non accompagnate sono particolarmente a rischio di subire forme di violenza connesse al loro genere, inclusa la violenza domestica.

I percorsi e i mezzi

Nonostante l'assenza fisica della famiglia, questa mantiene una forte influenza sul progetto migratorio del MSNA. Come ad esempio ci racconta Pannia (2014)⁴¹ di H. che nel gennaio del 2007 lascia la famiglia a Mogadiscio, capitale della Somalia, per raggiungere l'Europa. E' appena scoppiata la guerra civile e i guerriglieri rastrellano i villaggi in cerca di soldati e H. ha appena 13 anni. L'unico modo per sfuggire alla cattura è la fuga e sua madre non perde tempo a vendere la casa in modo che possa procurargli il denaro necessario per intraprendere il viaggio. Ad H. serve un'ingente somma che gli consenta di pagare i diversi usurai, poliziotti e banchieri che incontrerà per la strada; soltanto il biglietto per l'Italia costa 1.000 euro. Dopo un lungo viaggio, H. riuscirà a sbarcare finalmente a Lampedusa e dopo essere sfuggito ai controlli vagherà per l'Europa in cerca di un impiego. Solo all'età di 17 anni verrà rimandato in Italia dall'Olanda, in ottemperanza alle norme comunitarie, per essere inserito in un programma di accoglienza.

La ricerca di un lavoro conduce i MSNA a evitare le autorità locali e la registrazione in modo tale che possano velocemente trovare un lavoro così da soddisfare i debiti contratti per il viaggio.

Nell'inchiesta dell'Espresso "Orchi alla stazione"⁴² Abdul (sedicenne di origine egiziana) racconta alla stampa come la sua famiglia abbia pagato 5.000 euro affinché lui potesse trasferirsi in Italia per lavorare come muratore. Spesso in Egitto i genitori dei MSNA concludono contratti falsi o ipotecano le proprie case in modo da ottenere dei prestiti, per consentire ai propri figli di viaggiare in Europa. Nel caso di mancato adempimento delle obbligazioni, i beni delle famiglie dei MSNA vengono quindi espropriati e nel caso in cui i familiari siano nullatenenti, possono anche scontare pene detentive. Un'altra soluzione intrapresa sembra essere quella del prestito fra compaesani; in questi casi quando il debito non viene estinto, la famiglia viene isolata dagli abitanti del Paese dove vive perché considerata non rispettosa della parola data. Le famiglie possono anche correre il rischio di un attacco o una pericolosa ritorsione da parte delle bande legate ai trafficanti ⁴³.

⁴¹P. Pannia, *Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo* in F. Biondi dal Monte, M. Melillo (a cura di) "Diritto di asilo e protezione internazionale- Storie di migranti in Toscana", Pisa University Press, Pisa, 2014, p.155.

⁴²F. Bulfon, *Orchi alla Stazione* "Espresso" 25 Febbraio 2016, n.8 p.12-20.

⁴³Save the Children, *Piccoli schiavi invisibili - Le giovani vittime di tratta e sfruttamento*, 2015, p.20.

Aveva appena 12 anni Abdul quando è partito dall'Egitto, (da Alessandria); il viaggio è durato 15 giorni ed aveva paura del mare e di morire. Una volta arrivato in Italia non ha trovato il lavoro sperato e il peso del debito contratto per il viaggio ha pesato in tutte le sue scelte. Dopo essere fuggito dal centro di accoglienza per MSNA, Abdul trova un lavoro temporaneo presso il Centro Agroalimentare di Roma dove per 2 o 3 euro scarica le casse di frutta. Spesso i minori non accompagnati vengono sfruttati in pizzerie, autolavaggi e nei mercati per lo scarico e carico di frutta e verdura. «Dicono che sono piccolo e non mi vogliono» racconta Abdul. Molti dei ragazzi intervistati vivono nei pressi della Stazione di Roma Termini, molti si prostituiscono per sopravvivere, altri assumono psicofarmaci a basso costo, spacciano e rubano. Sono tutti fuggiti dai centri di accoglienza e non ci vogliono tornare.

Nel "Dossier minori migranti in arrivo via mare" di Save the Children si riportano le esperienze di 611 MSNA approdati nel 2013 a Lampedusa provenienti dall'Eritrea⁴⁴. Il percorso da loro intrapreso è quasi sempre il medesimo; ovvero lasciano l'Eritrea per arrivare in Libia - da dove partono per l'Europa - passando dall'Etiopia e dal Sudan. Il viaggio può durare alcuni mesi (fino a due anni) ed è estremamente rischioso. I MSNA non sempre coinvolgono i propri familiari nella decisione di partire; talvolta decidono autonomamente sentendo un forte senso di responsabilità di dover provvedere al mantenimento dell'intera famiglia, soprattutto se hanno fratelli più piccoli o se la madre è vedova. Il viaggio talvolta è dettato da altre esigenze; spesso scappano per sfuggire alla dittatura o al servizio militare obbligatorio. Infatti in Eritrea frequentare la scuola è obbligatorio ma gli insuccessi scolastici comportano un arruolamento forzato nell'esercito. Durante la loro fuga devono necessariamente passare dall'Etiopia ed essendo l'Eritrea e l'Etiopia due Paesi in conflitto, la situazione al confine è descritta dagli stessi ragazzi come molto pericolosa: riferiscono che molti loro compagni sono rimasti uccisi da militari eritrei. Arrivati in Etiopia i militari etiopi presenti ai confini portano direttamente i profughi in diversi campi. Uno di questi è il campo profughi "Adi Harish". Esiste anche un campo profughi per minori (soprattutto eritrei) che si chiama "Mai Aini", in cui i minori dicono che non esiste alcun programma di integrazione e per questo non vogliono restarvi. Una volta fuggiti del campo e arrivati in Sudan devono pagare 300 dollari per attraversare un grande fiume che si chiama *Tekese*. Il percorso più rischioso è quello in Sudan per la presenza dei *rashaida*, nomadi che si arricchiscono sequestrando e chiedendo ingenti riscatti (fino a 20.000 dollari) per rilasciare i migranti. Durante la prigionia i migranti subiscono torture e violenze fisiche, anche con scariche elettriche. Arrivati in Libia, da soli o ceduti dai trafficanti sudanesi a quelli libici, trascorrono mesi in carcere da cui possono essere liberati

⁴⁴Save the Children, *Dossier minori migranti in arrivo via mare*, 2013, p.12.

solo a fronte del pagamento di un riscatto o andando a lavorare in condizioni di schiavitù. Quando riescono ad uscire dal carcere li aspetta la traversata via mare su imbarcazioni fatiscenti, al costo di 1.000 o 1.500 dollari a persona.

Ma il viaggio non finisce qua; il nostro Paese rappresenta per i MSNA una tappa del loro viaggio piuttosto che l'arrivo. Secondo Save the Children (2013)⁴⁵, i minori somali, eritrei e siriani entro le 48 ore successive al loro arrivo tendono a proseguire il loro viaggio verso i Paesi del Nord (Norvegia, Svezia e Svizzera). Questi sono Paesi dove hanno forti legami familiari, ma anche dove vedono delle migliori prospettive per il futuro ed in questi Paesi vanno alla ricerca di un impiego, per sé o per i propri familiari. Al fine di raggiungere il Nord Europa, i minori pagano fino ad un massimo di circa 1.200 euro per l'organizzazione del viaggio. Sono spesso aiutati da connazionali o da dei trafficanti denominati “*delalai*” (facilitatori).

Il viaggio iniziato in Sicilia prosegue a poche ore dall'ingresso nel nostro Paese, lasciando i centri di accoglienza prima che possano essere identificati. I MSNA si dirigono verso Milano o Roma dove rimangono qualche giorno, spesso ottenendo supporto dalla comunità di origine, per proseguire poi in diverse direzioni. Molti utilizzano mezzi privati come l'automobile oppure il treno. Da qui continuano verso Norvegia e Svezia. Oppure un percorso alternativo è quello via Parigi, da dove il viaggio prosegue verso l'Olanda o la Gran Bretagna.

Secondo dati Eurostat⁴⁶, nel 2015 il 51% del totale dei MSNA richiedenti asilo nei Paesi Membri dell'Unione erano minori afgani. In Italia secondo il dossier del 30 giugno 2015 redatto dal Ministero del Lavoro⁴⁷ risultano registrati 850 minori afgani non accompagnati sul territorio italiano, dei quali 315 sono ancora presenti in comunità per minori e 535 irreperibili. Questi viaggiano attraverso il Pakistan e l'Iran per arrivare in Turchia dove raggiungono i due punti di raccolta denominati “*hub*” dove trovano i trafficanti, ovvero Izmir e Istanbul. Una volta arrivati in Turchia i minori vi rimangono per mesi al fine di trovare un lavoro e guadagnare il necessario per continuare il viaggio. Molti di questi vengono coinvolti in situazioni di sfruttamento lavorativo. Da qui successivamente si spostano prevalentemente verso le Isole della Grecia, per un costo di circa 1.000 dollari a persona. Il viaggio prosegue a Patrasso dove si imbarcano per l'Italia. I MSNA si nascondono sotto i tir o a bordo di

⁴⁵*Ibidem*.

⁴⁶Eurostat, *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors Almost 90 000 unaccompanied minors among asylum seekers registered in the EU in 2015 Slightly more than half are Afghans*, Press release 2 May 2016.

⁴⁷Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche Sociali, *I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia*, Report di monitoraggio 30 Aprile 2015.

traghetti diretti principalmente a Bari, Brindisi, Ancona e Venezia. Il costo del Viaggio dall'Iran all'Italia si aggira attorno ai 3.000/4.000 euro. Chi non dispone di somme sufficienti per arrivare in Europa può condurre i gommoni dalla Turchia alla Grecia ed essere, in questo modo, esonerato dal pagamento del viaggio in mare ⁴⁸.

Un altro gruppo di minori la cui presenza è particolarmente rilevante sul nostro territorio è quello dei nigeriani. Nei primi sei mesi del 2015 sono arrivati 300 MSNA di origine nigeriana⁴⁹ e il numero di quelli presenti sul territorio e segnalati nello stesso periodo dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali era di 357.

La situazione più preoccupante sembra essere quella delle minori nigeriane non accompagnate, le quali sono spesso vittime di tratta. Infatti i trafficanti, i quali ricorrono spesso al canale del Mar Mediterraneo per il trasferimento delle proprie vittime, tendono una volta portate in Italia, ad inserirle nel giro dello sfruttamento sessuale. Queste vengono adescate nel loro Paese d'origine da uomini e donne detti "trolley" o "sponsor" che accompagnano il minore in Europa. Molte di queste ragazze sono analfabete e vivono in condizioni di povertà estrema, sognando un giorno di fare le parrucchiere, le modelle o lavorare come babysitter. Molte non sanno nemmeno cosa andranno a fare in Italia, altre invece ne sono consapevoli o lo scoprono solo dopo essere arrivate a destinazione. In alcuni casi sono le famiglie, soprattutto se prive di risorse economiche, a contrattare e vendere ai trafficanti le proprie figlie. Il tragitto comincia in Nigeria passando dal Niger dove le ragazze vengono indotte a prostituirsi forzatamente in luoghi chiusi, in modo che possano guadagnarsi il denaro per il viaggio. La seconda tappa è la Libia dove anche qua vengono rinchiusi in "guest houses" dove sono obbligate ad avere rapporti sessuali per denaro e passano mesi prima che possano partire per l'Italia. Vengono indottrinate riguardo la storia che dovranno raccontare alle forze dell'ordine - una volta arrivate in Italia - per evitare di essere identificate come minorenni e inserite in programmi di protezione. Molto spesso una volta arrivate a destinazione vengono costrette a prostituirsi già dopo il primo collocamento nelle strutture di accoglienza per adulti.

In questi casi chiunque procuri l'ingresso irregolare ai minori stranieri non accompagnati in Italia è perseguibile ai sensi dell'art. 12 del Testo Unico sull'Immigrazione per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. In questo contesto non si vuole soltanto punire i c.d. "scafisti" ma anche coloro che essendo clandestini, pongano in essere attività volte a favorire l'ingresso illegale di altri migranti, anche attraverso il mero pagamento delle spese di viaggio. Lo straniero

⁴⁸Save the Children, *Piccoli schiavi invisibili*, cit., p.9.

⁴⁹*Ibidem*.

desideroso di raggiungere l'Italia che richiede di essere trasportato illegalmente commette una contravvenzione per cui si prevede l'espulsione sensi dell'art. 10-bis del T.U.I. Tuttavia per quanto riguarda i minori, anche se entrati nel territorio italiano privi della documentazione adeguata all'ingresso, godono dell'inespellibilità riconosciuta loro all'art. 19 del T.U.I.

L'art. 12 del T.U.I. prevede che il delitto di favoreggiamento dell'ingresso clandestino degli stranieri si sostanzia in due ipotesi di reato, una semplice e l'altra complessa. Il primo comma è dedicato all'ipotesi semplice la quale prevede che *“salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona”* favorita.

Al terzo comma si prevede la fattispecie complessa, ovvero che chiunque promuova, diriga, organizzi, finanzia o effettui il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compia altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, o di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza, rischi la reclusione da cinque a quindici anni e una multa di 15.000 euro per ogni persona nel caso in cui:

- a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;
- b) la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;
- c) la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;
- d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;
- e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplodenti.

Ai fini dell'applicazione della normativa in esame, non assume rilevanza secondo la giurisprudenza né la durata del percorso o né la direzione o le finalità⁵⁰.

In aggiunta l'ordinamento italiano prevede delle aggravanti (con aumento della pena detentiva da un terzo fino alla metà) all'art. 3-ter del T.U.I. con applicazione di una multa di 25.000 euro per ogni persona se i fatti di cui ai cc. 1 e 3:

- a) sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo

⁵⁰Tribunale di Monza, sentenza n.6, 13 dicembre 1999, in *Diritto immigrazione e cittadinanza* 2000, fasc. 3, pp.156-157.

ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento;

b) sono commessi al fine di trarne profitto, anche indiretto.

La normativa all'art. 12, c. 3 è stata modificata dalla L. 2002, n. 189 che ha sostituito il termine "*attività dirette a procurare l'ingresso nel territorio dello Stato*" con "*atti diretti a procurare l'ingresso nel territorio dello Stato*". Quindi sembrerebbe che il campo di applicazione della norma sia stato ridotto, dal momento che nel termine "attività" potevano essere ricompresi anche dei comportamenti omissivi. Nella modifica si è previsto inoltre la sostituzione dei termini "favorire l'ingresso" con "procurare l'ingresso". Secondo la Corte di Cassazione⁵¹ il termine procurare ha un ambito di applicazione più ristretto rispetto al termine favorire. Di conseguenza è stata quindi sottratta alla sfera del penalmente rilevante la condotta di chi favorisce l'ingresso nel territorio dello Stato e non abbia procurato tale ingresso.

L'art. 12, c. 1 prevede una clausola di salvaguardia per cui nel caso in cui l'ingresso o la permanenza illegale nello Stato valgano come elementi costitutivi di un'altre fattispecie di reato punite più gravemente, il favoreggiamento verrà assorbito dai questi reati più gravi. Ad esempio nei reati riguardanti il traffico di esseri umani come la tratta di persone, la riduzione in schiavitù, la tratta di schiavi e la prostituzione minorile. Ma perché operi il meccanismo di assorbimento è necessario che "*con il reato più grave si tuteli il medesimo bene giuridico, protetto col delitto di favoreggiamento*"⁵².

Se analizziamo il delitto di tratta di persone all'art. 601 c.p. notiamo che differisce dall'art. 12 del T.U.I dal momento che nella tratta "*chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi*". Il secondo comma prevede che siano puniti con la stessa pena coloro che realizzano le medesime condotte di cui al primo comma nei confronti di un minore.

⁵¹Corte di Cassazione, Sezione III Penale, sentenza 29 febbraio 2012, n. 20880, in Neldiritto.it.

⁵²E. Lanza, *Diritto penale dell'immigrazione*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di) "Manuale breve di diritto dell'immigrazione", Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013, p.261.

Nel reato di favoreggiamento invece rileva soltanto la condotta tipica dell'ingresso clandestino nel territorio dello Stato e tutti gli atti successivi all'ingresso non integrano gli estremi del delitto di favoreggiamento (il quale è un reato istantaneo secondo la Cassazione⁵³).

Dalla lettura dell'art. 601 c.p. si elaborano due ipotesi; nella prima la vittima è già ridotta in schiavitù o servitù e nella seconda la costrizione o l'induzione all'ingresso, il trasferimento o l'uscita della vittima dallo Stato è preordinata alla riduzione del "trasportato" in schiavitù. Quindi la condizione di servo o schiavo è presunta nel primo caso, nel secondo invece è il fine dell'autore del reato; possiamo quindi dedurre che questa condizione di subordinazione non è un elemento caratterizzante di entrambe le fattispecie. Nell'art. 601 c.p. non si definisce che cosa si intenda col termine "tratta" anche se sembra sia sostanzialmente l'introduzione, trasferimento o trasporto nel territorio dello Stato da parte degli sfruttatori del clandestino, anche al di fuori dello Stato mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro. Quindi non sembra essere così semplice capire in che cosa la seconda ipotesi del delitto di tratta differisca dal favoreggiamento dal momento che in entrambe si sottintende uno spostamento geografico e non vi è la condizione di subordinazione del trasportato. Però possiamo ravvisare delle distinzioni fra i due reati; la dottrina⁵⁴ sottolinea che differentemente dal reato di favoreggiamento, che protegge il bene dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato, col reato di tratta si proteggono i diritti umani. Inoltre nella tratta si protrae il comportamento illecito anche a seguito dell'entrata nel territorio italiano. Inoltre le due fattispecie differiscono in ordine alla posizione del migrante, il quale nel favoreggiamento acconsente all'ingresso, mentre nella tratta subisce la condotta. La violenza impiegata nelle due fattispecie viene utilizzata per scopi differenti; nel favoreggiamento la violenza consente di imporre da parte del vettore delle regole al fine del raggiungimento del buon esito dell'operazione, nella tratta la violenza consente ai soggetti agenti di incutere quel timore che permette loro di manovrare al meglio le vittime. Nel favoreggiamento vi è una richiesta del migrante di essere esportato all'estero, mentre nella tratta il processo di trasferimento delle vittime è dettato dalle esigenze dei committenti (come imprenditori o fruitori di prestazioni sessuali). Le distinzioni però divengono sempre più difficili da individuare quando andiamo a comparare l'art. 601 c.p. con le fattispecie aggravante definite dall'art. 12, c. 3-ter del T.U.I. Unico elemento di distinzione sembrerebbe essere quello della condizione di

⁵³Corte di Cassazione, Sezione III Penale, sentenza 19 maggio 2005, n. 35629, in "Cassazione Penale" 10, 2006, n.3339.

⁵⁴*Ibidem*, p.272.

subordinato della vittima della tratta. Tuttavia le modalità utilizzate nella tratta non sembrano differire da quelle utilizzate nel favoreggiamento, tanto che non risulta sempre facile capire se vi sia una piena libertà o meno del clandestino (si pensi ad esempio ai casi in cui nei trasporti via mare i migranti vengono rinchiusi sotto coperta dei barconi utilizzati dagli “scafisti”). Inoltre spesso le ipotesi di mero favoreggiamento si trasformano in corso d’opera in tratta di esseri umani.

Possiamo quindi concludere che sebbene le due fattispecie proteggano beni differenti, non sembrerebbero differire così tanto nelle modalità. A questo proposito la Corte di Cassazione ha sancito che se il delitto di favoreggiamento è stato concluso al fine di compiere delitti più gravi come il delitto di tratta previsto all’art. 601 c.p., questo rimarrà assorbito dalla fattispecie più grave⁵⁵.

L’ordinamento italiano ha garantito ai minori vittime di tratta la possibilità di beneficiare di un permesso di soggiorno particolare rilasciato durante le indagini preliminari, definito dagli artt. 18, c. 1 e art. 18-bis del T.U.I. La Questura su proposta della Procura della Repubblica rilascia questo permesso al fine di sottrarre la vittima dalle violenze e dai condizionamenti dell’organizzazione criminale sfruttatrice. Il permesso ha una durata di 6 mesi, rinnovabile per un anno o “*per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia*”. Il permesso avrà la dicitura “per motivi umanitari” al fine di proteggere la privacy del minore e se maturano i requisiti di legge dell’art. 32 T.U.I. al compimento della maggiore età può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro o studio⁵⁶.

In attuazione della Direttiva europea concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani (Direttiva 2011/36/UE) il Dipartimento Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha elaborato una bozza del Piano Nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento dei minori come previsto dal D.Lgs. n. 24 del 4 marzo 2014. D’altra parte questo Piano ancora non è stato definito, nonostante siano scaduti i termini previsti dalla legge (30 giugno 2015), con conseguente mancato rispetto anche degli altri termini per l’approvazione di progetti a tutela delle vittime di tratta.

⁵⁵Corte di Cassazione, Sezione V Penale, sentenza 25 marzo 2010, n. 20740 in Cassazione Penale, 9, 2011, p.3155.

⁵⁶P. Marozzo della Rocca, *I minori di età nel diritto dell’immigrazione*, in Paolo Morozzo della Rocca(a cura di) *Manuale Breve di diritto dell’immigrazione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013, p.161.



Immagine 1: Alcune delle rotte dei MSNA (Frontex, 2010)⁵⁷

La raccolta delle testimonianze e delle informazioni riguardo i MSNA è di primaria importanza per rispondere adeguatamente a questo fenomeno. La conduzione di interviste accurate, col supporto di personale specializzato, consentirebbe di comprendere meglio le motivazioni e le cause che spingono i minori ad emigrare, al fine di garantire loro una protezione adeguata. Un'indagine conoscitiva e fenomenologica su scala nazionale, sia qualitativa sia quantitativa, consentirebbe di capire le dimensioni del fenomeno e di impedire la scomparsa dei minori dai centri di accoglienza, consentendo loro di perseguire gli scopi prefissati.

⁵⁷Frontex, Risk Analysis Unit, *Unaccompanied Minors in the Migration Process*, Warsaw, 2010.

2. 1. La protezione del minore non accompagnato nell'ordinamento internazionale

Il bambino separato, non accompagnato o che si trova in situazioni di pericolo nel panorama internazionale è stato protetto fin dal 1949 con la “Quarta Convenzione di Ginevra relativamente alla protezione dei civili in tempo di guerra”, in particolare all’art. 24 dedicato alle misure concernenti il benessere del minore. Come ci illustra il “Commento del 1958 alla Quarta Convenzione di Ginevra”, stilato dal Comitato Internazionale della Croce Rossa⁵⁸, il motivo per cui è stato redatto questo articolo è da ricollegare ai traumatici eventi avvenuti durante la Seconda Guerra Mondiale. In particolare i conflitti armati, i raid aerei e le deportazioni di massa hanno costretto migliaia di bambini a separarsi dai propri genitori. Talvolta il minore privo di documenti, troppo piccolo per dichiarare la propria identità, non era in grado di attestare la propria condizione, trovandosi quindi nell'impossibilità di ricongiungersi con la propria famiglia. Gli Stati hanno deciso quindi di delineare delle regole nel trattato al fine di difendere la condizione del minore non accompagnato e separato ed evitare che queste eventualità si riproponessero in futuri conflitti. Si ricorda infatti all’art. 24 della Convenzione che *“Le Parti belligeranti prenderanno le misure necessarie affinché i fanciulli d’età inferiore ai quindici anni, divenuti orfani o separati dalla loro famiglia a cagione della guerra, non siano abbandonati a se stessi e siano facilitati, in ogni circostanza, il loro sostentamento, l’esercizio della loro religione e la loro educazione”*.

All’art. 24 vediamo che gli Stati parti si impegnano affinché venga difeso il diritto al sostentamento, il quale secondo il Commento, comprenderebbe sia il diritto al cibo e al vestiario sia il diritto ad un alloggio. Implicitamente nel medesimo articolo si richiamerebbe la necessità di provvedere alla salute del minore e all’uopo s’impone di rispondere alle emergenze sanitarie anche con trattamenti ospedalieri. L’art. 24, c. 2 riconosce la necessità del minore separato di essere posto sotto le cure di una persona di fiducia, o se non ve ne sono di essere collocato in centri di accoglienza per bambini. Ai minori deve essere

⁵⁸J. S. Pictet (a cura di) *The Geneva Convention 12 August 1949 Commentary Comitato Internazionale della Croce Rossa*. Il Comitato Internazionale della Croce Rossa viene fondato nel 1863 e si basa sulle Convenzioni di Ginevra e sugli Statuti del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Ha il compito di dirigere e coordinare le attività internazionali di soccorso del Movimento nelle situazioni di conflitto armato e altre situazioni di violenza.

garantita anche l'istruzione, ovvero sia l'educazione scolastica, sia la formazione di carattere morale e religiosa.

Tuttavia la difesa del bambino e dell'adolescente è stata più in generale tutelata con l'adozione della "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989. Questa è stata redatta sulla base della precedente "Dichiarazione sui diritti del fanciullo" del 1959, la quale però aveva solo un valore programmatico. La Convenzione rappresenta il primo documento approvato nel contesto delle Nazioni Unite a carattere vincolante, che garantisce tutte le fattispecie di diritti umani (inclusi quelli civili, culturali, economici e sociali) sia ai bambini che agli adolescenti. In particolare, i sopracitati diritti possono essere inquadrati all'interno della Convenzione in 3 raggruppamenti⁵⁹;

- 1) un primo ambito dedicato alla protezione del minore, nel quale vengono ricompresi i diritti volti alla salvaguardia del bambino dagli abusi, dai maltrattamenti e dagli sfruttamenti;
- 2) un secondo settore dedicato ai diritti sociali ed economici, per fornire i bisogni primari e garantire lo sviluppo del minore;
- 3) ed infine un ultimo gruppo dedicato alla partecipazione del minore, dove si individuano i diritti di libertà (espressione, religione, associazione, privacy) i quali il minore esercita sotto la supervisione dei propri genitori, assumendo decisioni importanti per la sua autodeterminazione.

L'intera Convenzione però si regge su 4 principi generali, ovvero il principio della non discriminazione, il superiore interesse del fanciullo, il diritto alla vita e allo sviluppo e il diritto all'ascolto e alla partecipazione. All'art. 2, che individua il principio della non discriminazione si garantisce che a tutti i bambini ed adolescenti debbano essere riconosciuti i diritti individuati nella Convenzione senza distinzione di sorta, a prescindere da ogni considerazione di razza, di sesso, di lingua di religione, di opinione politica, origine nazionale, etnica o sociale o dalla situazione finanziaria o altra circostanza. Si evince quindi che i diritti della suddetta Convenzione debbano essere riconosciuti anche ai minori migranti, richiedenti asilo e rifugiati, accompagnati e non. Chiaramente risulta essere quindi indispensabile una differenziazione di trattamento dei minori per meglio rispondere alle loro diverse esigenze⁶⁰. Per questo è importante tener sempre presente quello che è l'ulteriore principio generale, all'art. 3 della Convenzione, ovvero il superiore interesse del minore. Lo Stato parte dovrà attenersi a questo principio in tutte le decisioni a carattere amministrativo e legislativo che riguardano il

⁵⁹P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati. Norme, cultura giuridica e rappresentazioni sociali*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", Il Mulino, Bologna, Fascicolo 1, 2011, p.207.

⁶⁰Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6*, cit., p.13.

minore; nell'eventualità in cui il fanciullo sia lontano dalla famiglia, gli Stati dovranno tener conto del superiore interesse di questi in tutte le fasi del trasferimento o di possibile rimpatrio.

Ulteriore principio generale ricompreso nella Convenzione è l'art. 12, il quale riconosce il diritto del bambino come dell'adolescente di esprimere liberamente la propria opinione in tutte le questioni che lo interessano e di essere ascoltato in tutte le decisioni che lo riguardano, tenuto conto dell'età e del suo grado di maturità. Secondo il Comitato ONU sui i diritti dell'infanzia⁶¹ nel "Commento Generale n.6" il diritto di esprimere liberamente la propria opinione si estende anche alla necessità di fornire al fanciullo non accompagnato o separato le informazioni riguardanti la sua situazione giuridica, i servizi disponibili, i procedimenti per la richiesta di asilo, le azioni per rintracciare le famiglie e la situazione nel Paese di origine. L'opinione del bambino e dell'adolescente deve essere quindi presa in considerazione anche per quanto riguarda la nomina del tutore, le cure, il collocamento e la rappresentanza legale.

Come si evince quindi da quest'ultimo principio, il minore nella Convenzione non risulta essere più percepito esclusivamente come "oggetto di cure" ma anche come soggetto di diritto. Il minore quindi è un soggetto in grado di determinare il proprio futuro, ma allo stesso tempo dipendente dalle cure di un adulto (soprattutto dai genitori) nelle diverse fasi di crescita⁶². La Convenzione riconosce un ruolo primario nel genitore, il quale è principale responsabile del rispetto dei diritti sociali ed economici garantiti al minore; mentre riconosce allo Stato solo un ruolo sussidiario nel fornire i mezzi, l'assistenza e il sostegno alla famiglia e al minore "*in caso di necessità*"⁶³. Secondo l'UNICEF⁶⁴ quindi i bambini ed adolescenti non sono di proprietà né dei genitori, né dello Stato e nel caso in cui non vi sia nessuno che possa provvedere alla loro sopravvivenza deve essere l'intera società a farsi carico del loro benessere e del loro sviluppo⁶⁵. Infatti all'art. 20 della Convenzione si

⁶¹Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia è un'organo istituito dalla seconda parte della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che ha il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nell'esecuzione degli obblighi derivanti dal trattato. E' composto da 18 esperti di alta moralità e in possesso di una competenza riconosciuta nel settore oggetto della Convenzione sui diritti dell'infanzia. Il compito del Comitato è analizzare i rapporti periodici (inizialmente a 2 anni dalla ratifica, poi ogni 5 anni) sull'attuazione della Convenzione che gli Stati parti sono impegnati a presentare in base a quanto previsto dall'art. 44 della Convenzione.

⁶²P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, cit., p.207.

⁶³*Ibidem*.

⁶⁴Il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia viene istituito dall'Assemblea Generale dell'ONU l'11 dicembre 1946 come Fondo di emergenza per assistere i bambini dei Paesi europei (Italia inclusa) nella fase post-bellica.

⁶⁵UNICEF, *25 anni di progressi per l'infanzia ed adolescenza*, p.5.

prevede che “Ogni minore il quale sia temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato”. Sempre secondo il medesimo articolo deve essergli riconosciuta una protezione sostitutiva dell’ambiente familiare, che si può sostanziare in un affidamento familiare, nella *kafalah*⁶⁶ di diritto islamico, nell’adozione o in caso di necessità nel collocamento in adeguati istituti per l’infanzia. Le diverse soluzioni dovranno essere determinate sulla base anche dell’età, dell’etnia, della nazionalità, dell’origine religiosa, culturale e linguistica del minore, così come accertate nel processo di identificazione, registrazione e documentazione precedentemente effettuato dalle autorità competenti. Il “Commento Generale n. 6” stabilisce che gli Stati devono dotarsi di un quadro di riferimento legislativo e prendere le misure necessarie ad assicurare una rappresentazione adeguata del minore non accompagnato o separato nell’interesse superiore di questo. Gli Stati, sempre secondo il Commento, dovranno vigilare sulle disposizioni che riguardano il minore, fino a quando non abbia raggiunto la maggiore età o finché non abbia lasciato il territorio dello Stato. Il tutore dovrà partecipare in ogni processo decisionale e di pianificazione di questioni legate alla situazione giuridica del MSNA e in tutti i tentativi di ricerca di una soluzione durevole. Al fine di prevenire gli abusi e di monitorare la qualità delle attività di tutela svolte, devono essere introdotti e implementati dei meccanismi di controllo periodico per assicurarsi che nei processi decisionali sia preso in considerazione il superiore interesse del minore.

La “Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza” è uno strumento vincolante, ratificato da 194 Stati; però la Convenzione non garantisce, in caso di un’eventuale violazione dei diritti in essa sanciti, dei sistemi di garanzia giurisdizionali. Unica forma di tutela sembra essere il meccanismo di controllo rappresentato dai rapporti periodici sullo stato di attuazione della Convenzione, presentati dai diversi Paesi parti, da sottoporre al controllo del Comitato internazionale dei diritti dei minori (individuato secondo l’art. 43 della Convenzione)⁶⁷.

Secondo la Corte di Cassazione, la Convenzione risulta essere però uno strumento direttamente applicabile nel nostro ordinamento, essendo stata recepita in Italia con la L. n. 176. del 27 maggio 1991. In particolare la

⁶⁶Kafala, è un istituto di diritti islamico non assimilabile all’adozione dal momento che non determina legami familiari, nel quale un soggetto volontariamente si assume la responsabilità di provvedere al benessere, sviluppo ed educazione del minore.

⁶⁷P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, cit., p.204.

Corte specifica che il diritto vigente deve essere interpretato alla luce dei principi generali contenuti nella Convenzione medesima⁶⁸.

Invece il “Commento Generale n.6” redatto dal Comitato ONU sui diritti dell’infanzia non è un atto vincolante, ma riveste comunque una particolare importanza.

Possiamo quindi affermare che di strumenti internazionali che tutelano la situazione del minore migrante, come del minore straniero non accompagnato siano numerose; i MSNA sono protetti nei trattati internazionali i quali gli riconoscono ampi diritti umani, ma questi come vedremo “*rimangono vulnerabili in un sistema di sovranità statale che privilegia la cittadinanza nazionale*”⁶⁹.

2.2. Il minore non accompagnato rifugiato nell’ordinamento internazionale

Lo status del minore rifugiato non accompagnato nell’ambito del diritto internazionale non è stato delineato espressamente. Per qualificare il minore rifugiato dobbiamo necessariamente fare riferimento alla Convenzione elaborata dall’ambito delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati nel 1951 e dal suo Protocollo opzionale del 1967.

Per rifugiato si intende quel soggetto, all’art. 1 della Convenzione del 1951, che “*per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi*”. Inizialmente all’art. 1 si avevano due riferimenti: uno di carattere temporale ed uno di carattere spaziale, che limitavano l’applicazione della Convenzione ai fatti avvenuti precedentemente al 1951 e solo in Europa. Queste limitazioni sono venute meno però con l’applicazione del Protocollo opzionale del 1967 il quale ha disposto che le parole “*a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1 gennaio 1951*” fossero omesse⁷⁰.

La Convenzione non definisce che cosa siano le condotte persecutorie; ma queste possono essere individuate grazie ad una lettura combinata

⁶⁸*Ibidem*.

⁶⁹S. Benhabib, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, trad. it. *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2006.

⁷⁰S. Aloisi, *La tutela del minore nel sistema europeo comune di asilo*, tesi magistrale, Università di Pisa, Pisa, 2014, p.12.

dell'art. 1 paragrafo A n°1 e dell'art. 33, c. 1. Ovvero si deduce che qualsiasi comportamento che costituisca una minaccia per la vita o la libertà di un determinato individuo, si sostanzia in un atto persecutorio. Possiamo evincere dall'art. 1 della Convenzione che vengono posti sullo stesso piano sia coloro che si trovano in situazioni di danno attuale (quindi persecuzioni già iniziate interrotte dalla fuga) sia situazioni potenziali di pericolo, sorrette però da ragionevoli motivazioni ⁷¹.

Per quanto riguarda la condizione specifica del minore richiedente asilo non ne troviamo di riferimenti all'interno della "Convenzione relativa allo status dei rifugiati", salvo l'indicazione della Raccomandazione B dell' "Atto finale della conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi" ⁷², dove si raccomanda agli Stati di *"garantire la protezione dei rifugiati minorenni, in modo particolare dei bambini non accompagnati e delle giovanette, con speciale riferimento alla tutela ed alla adozione"*. Questa disposizione è stata inserita all'interno dell'Atto finale nell'ambito del ricongiungimento familiare, il quale per i minori stranieri non accompagnati è estremamente importante. Emerge infatti nel documento del 1983 dell'UNHCR sulle linee guida sul ricongiungimento familiare⁷³, come nel caso dei minori non accompagnati, in ragione della necessità di garantire loro un ambiente familiare stabile, la riunificazione coi propri genitori o tutori deve essere trattata dalle autorità con massima urgenza. L'UNHCR invita quindi gli Stati a definire dei criteri flessibili per l'identificazione dei membri del nucleo familiare, dal momento che in molte culture questo può ricomprendere anche parenti di terzo grado.

E' importante sottolineare che nella "Convenzione relativa allo status dei rifugiati" non si compiono distinzioni fra i richiedenti asilo in ragione della loro età, ma la Convenzione è stata tradizionalmente interpretata tendendo conto delle esperienze affrontate dagli adulti e molte richieste avanzate dai minori sono state mal interpretate o del tutto ignorate⁷⁴. Secondo l'UNHCR⁷⁵ però le richieste presentate dai minori non accompagnati hanno più possibilità di essere valutate, rispetto a quelle di minori che si presentano col proprio nucleo familiare. Allo stesso tempo

⁷¹A. M. Calamia, *Le norme non statali e lo straniero*, in A. M. Calamia, M. Gestri e M. Di Filippo (a cura di), "Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei", CEDAM, Padova, 2012, p.20.

⁷²ONU, *Atto finale della conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi*, 25 luglio 1951.

⁷³UNHCR, *Guidelines on reunification of refugee families*, Geneva, 1983.

⁷⁴UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale - Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*.

⁷⁵*Ibidem*.

però non vengono valutate in modo consona in considerazione di alcuni fattori come l'età, il grado di maturità e sviluppo e la dipendenza dagli adulti. Alcune situazioni potrebbero richiedere il riconoscimento dello status di rifugiato in relazione a situazioni non direttamente ascrivibili ai minori; come ad esempio, la persecuzione di parenti prossimi ai bambini, il reclutamento di minori, il traffico di bambini per la prostituzione, lo sfruttamento sessuale e le mutilazioni genitali femminili⁷⁶. Nel procedimento per il riconoscimento dello status di rifugiato il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia ricorda come debbano essere rispettati i 4 principi generali di attuazione⁷⁷. Sono principi di cui abbiamo parlato precedentemente ed enunciati dalla "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" (ovvero la non discriminazione (art. 2), il superiore interesse del bambino (art. 3) il diritto alla vita e allo sviluppo (art. 6) e il diritto alla partecipazione e all'ascolto (art. 12)).

Un ulteriore elemento di garanzia riconosciuto al minore, il quale vuole richiedere asilo, è stabilito dalla "Convenzione relativa allo status dei rifugiati" all'art. 31. In questo articolo si impedisce agli Stati parti di applicare sanzioni penali e amministrative a chiunque entri irregolarmente nel territorio dello Stato di arrivo. E' concesso quindi che il richiedente asilo si trovi momentaneamente sul territorio dello Stato parte - anche irregolarmente - e le autorità potranno valutare in un momento successivo la sussistenza delle condizioni per inoltrare una richiesta di asilo. In particolare l'UNHCR in "Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum" - Linee guida sulle politiche e procedure riguardanti i bambini non accompagnati richiedenti asilo - del 1997 raccomanda, vista la particolare vulnerabilità della situazione dei minori non accompagnati, di permettere loro di avere accesso nel territorio per inoltrare una richiesta di asilo.

Alla luce di quanto fin qui esposto possiamo però dire che non sussiste in capo agli Stati che hanno ratificato la Convenzione un obbligo di riconoscere lo status di rifugiato al minore. Sebbene sia stato oggetto di discussione in dottrina, sembra oramai essere pacifico che vi sia in capo agli Stati un dovere rispettare il principio di "*non refoulement*" - di non respingimento - il quale è stato definito come diritto cogente sia nella "Dichiarazione di Cartagena" del 1984, sia in una posizione dal Comitato esecutivo dell'UNHCR⁷⁸. Il divieto di respingimento è individuato all'art. 33 della "Convenzione relativa allo status dei rifugiati" il quale statuisce che "*Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o*

⁷⁶Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6*, cit., par. 74.

⁷⁷*Ibidem*.

⁷⁸F. Lenzerini, *Asilo e diritti umani: l'evoluzione del diritto di asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2009, p.384.

la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche". In passato si pensava che questo articolo dovesse essere applicato solo con riferimento ai provvedimenti di allontanamento degli individui che già fossero entrati nel territorio statale. Oggi si ritiene che il principio di "non-refoulement" si estenda fino a ricoprire anche le ipotesi di respingimento alla frontiera⁷⁹.

Quindi gli Stati parti della "Convenzione relativa allo status dei rifugiati" non possono rimpatriare il minore in un Paese qualora ci siano fondati motivi di un rischio reale di danni irreparabili o trattamenti inumani e degradanti, i quali violerebbero il diritto alla vita sancito all'art. 6 della "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza". Questo principio si applica anche nei casi in cui la minaccia derivi da attori non statali, come nel caso di reclutamento e partecipazione a conflitti da parte di ribelli e gruppi armati.

Il minore richiedente asilo trova poi tutela nella "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", all'art. 22 in particolare, dove si definisce che *"gli Stati parti adottano misure adeguate affinché il fanciullo il quale cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona"* benefici di protezione e di assistenza garantita dagli Stati parti affinché possa godere dei diritti che gli sono stati riconosciuti nella Convenzione medesima o altri diritti sanciti nei trattati internazionali. Come suggerito dal "Commento Generale n.6" nei casi in cui i minori siano coinvolti in procedure per la richiesta di asilo politico, o altri processi amministrativi e giudiziari, oltre a un tutore dovrebbe essere nominato anche un rappresentante legale. Questi dovrà prendere parte a tutti i procedimenti per l'adozione di atti di protezione adottati con riferimento al MSNA, dei quali il minore dovrà essere informato e le sue opinioni dovranno essere adeguatamente tenute in considerazione.

2.3. Il MSNA a livello europeo: nella CEDU e nell'ordinamento dell'Unione Europea

2.3.1 Nella CEDU

A livello europeo la "Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali" e i suoi Protocolli aggiuntivi hanno giocato un ruolo importante, soprattutto negli ultimi anni, nella protezione dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e non. Sebbene non faccia espresso riferimento alla condizione del MSNA, la Convenzione è stata

⁷⁹S.Aloisi, *La tutela del minore nel sistema europeo comune di asilo*, cit., p.12.

spesso invocata di fronte alla Corte Europea dei diritti dell'uomo dagli stessi minori o dai loro genitori, per la violazione di disposizioni in essa contenute. La Convenzione nasce nel 1950, è stata firmata dal Consiglio d'Europa - organizzazione composta da 47 Paesi, di cui 28 membri dell'UE - ed è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani fondamentali. Nel caso in cui un diritto espresso nella Carta venga violato da uno degli Stati Membri, questo può essere portato di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Per quanto concerne i MSNA, la Corte è stata chiamata ad esprimersi su numerosi ricorsi, dei quali due ricorsi sono divenuti molto conosciuti; il caso *Sharifi c. Italia e Grecia*⁸⁰ e il caso *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga c. Belgio*⁸¹.

Nel primo caso l'Italia è stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per aver respinto collettivamente delle navi cariche di migranti richiedenti asilo verso un Paese ritenuto dalla Corte non sicuro (ovvero la Grecia)⁸². Fra i diversi migranti richiedenti asilo respinti vi erano dei minori non accompagnati afgani, molti dei quali hanno trovato rifugio nel Nord Europa, soprattutto in Norvegia. La sentenza ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 3 della CEDU (sul divieto di trattamenti inumani e degradanti), per la violazione dell'art. 4 del protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri) e per violazione dell'art. 13 della CEDU, ovvero il diritto ad un ricorso effettivo. Nella CEDU non è stato cristallizzato il divieto di "*non refoulement*" in un articolo preciso come troviamo invece nella "Convenzione relativa status di rifugiato" all'art. 33. Tuttavia questo divieto, grazie ad un'operazione d'interpretazione creativa della Corte, è stato ricavato dall'art. 3 della Convenzione stabilendo che il divieto si sostanzia nella proibizione di allontanare un individuo verso un Paese nel quale vi è un rischio per la sua vita o dove è presumibile che possa subire dei trattamenti inumani e degradanti⁸³.

Nel secondo caso un minore di 5 anni di origine congolese viaggiava non accompagnato verso il Canada, con l'intenzione di ricongiungersi con la madre, rifugiatisi lì anche essa proveniente dalla Repubblica

⁸⁰Corte Europea dei diritti dell'uomo, Seconda sezione, Causa Sharifi e altri c. Italia e Grecia (Ricorso n. 16643/09) Strasburgo 21 ottobre 2014 [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-155921%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-155921%22]}).

⁸¹Corte Europea dei diritti dell'uomo, Prima sezione, Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga c. Belgio (Ricorso no. 13178/03) Strasburgo, 12 ottobre 2006 [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Mayeka%20and%20Kaniki%20Mitunga%20%20Belgium%22\],\[%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-77447%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Mayeka%20and%20Kaniki%20Mitunga%20%20Belgium%22],[%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],[%22itemid%22:[%22001-77447%22]}).

⁸²Corte Europea dei diritti dell'uomo, Grande camera Sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia (Ricorso 30696/09) Strasburgo, 21 gennaio 2011 [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2230696/09%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-103050%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2230696/09%22],[%22itemid%22:[%22001-103050%22]}).

⁸³S.Aloisi, *La tutela del minore nel sistema europeo comune di asilo*, cit., p.24.

Democratica del Congo. La piccola, la quale era stata abbandonata dallo zio in Belgio, è stata detenuta per due mesi in un centro di permanenza temporaneo studiato per trattenere adulti dell'Aeroporto di Bruxelles poiché non era in possesso dei documenti necessari per rimanere in Belgio. Dopo di che è stata rimpatriata nel Paese d'origine dove però purtroppo non vi era nessuno che potesse prendersi cura di lei. A seguito del ricorso di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo, il Belgio viene condannato per la violazione dell'art. 3 della CEDU per aver detenuto la bambina e deportata in un luogo potenzialmente molto pericoloso per la sua incolumità e per la violazione dell'art. 8, ovvero per averle impedito il ricongiungimento con la madre.

Come abbiamo visto la Convenzione rappresenta uno degli strumenti più incisivi a livello internazionale nella protezione dei diritti umani, dal momento che vincola non soltanto gli Stati membri dell'Unione Europea ma tutti gli Stati facenti parte del Consiglio d'Europa. La CEDU ha giocato un ruolo decisivo anche nella modifica dell'approccio verso i minori non accompagnati, spingendo gli Stati a modificare la propria legislazione non conforme alle esigenze dei minori. Ad esempio a seguito della sentenza di condanna precedentemente illustrata, il Belgio ha introdotto una normativa (del 19 maggio del 2006) a favore dei MSNA arrestati alla frontiera dove si proibisce la detenzione del minore in centri chiusi. Nonostante ciò è stato evidenziato in dottrina⁸⁴ che il diritto dell'immigrazione del minore e il suo diritto alla vita familiare rappresentano gli aspetti più deboli all'interno della CEDU. Benché il diritto al ricongiungimento familiare sia protetto dall'art. 8, la Corte lascia sempre un ampio margine di apprezzamento agli Stati nell'identificare chi siano i familiari idonei alla tutela del minore, spesso non tenendo conto del superiore interesse del fanciullo⁸⁵. Soprattutto si evidenzia come nei ricorsi di fronte alla Corte riguardanti persone che beneficino dello status di rifugiato o di un permesso di residenza per motivi umanitari, le possibilità di vittoria del ricorso riguardo la violazione dell'art. 8 della CEDU crescono esponenzialmente⁸⁶. Allo stesso tempo però si riconosce una certa incisività dall'art. 3 della Convenzione; questo garantisce la tutela del minore non accompagnato

⁸⁴N. Mole, *Asylum and the European Convention on Human Rights* .Strasbourg, Council of Europe, (Migration Collection), 2007 e G. Van Bueren *Child Rights in Europe*. Council of Europe, Strasbourg, 2007.

⁸⁵R. Farrugia and K. Touzenis *The international protection of unaccompanied and separated migrant and asylum-seeking children in Europe* in J. Kanics, D. S. Hernández K. Touzenis (edited by) "Migrating Alone: unaccompanied and separated children's migration in Europe", UNESCO Publishing, Paris, 2010, p.36.

⁸⁶A. Van Steijn, and M. Ferschtman, *The Meaning of Article 8 of the Convention for the Protection of the Refugee and/or Immigrant Family*.European Legal Network on Asylum, (ELENA)/European Council on Refugees and Exiles (ECRE) course, 26 January 2010.

non soltanto nel Paese membro di accoglienza (sia al momento del suo arrivo sia nel caso di una decisione pendente di ammissione o di espulsione dallo Stato) ma anche nell'eventualità in cui questi venga rimpatriato nel Paese di origine e possa essere quindi oggetto di trattamenti inumani e degradanti.

Sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, il Comitato dei Ministri degli Stati membri del Consiglio d'Europa si è interessato alla questione dei minori non accompagnati in modo specifico emanando una Raccomandazione nel luglio del 2007⁸⁷, incentrata sui progetti di vita in favore dei minori stranieri non accompagnati. In questa raccomandazione il Consiglio delinea gli aspetti principali che i progetti di vita devono presentare affinché il MSNA sviluppi le capacità sufficienti a consentirgli di acquisire e di rafforzare le competenze per diventare *“autonomo, responsabile e membro attivo della società”*.

2.3.2 Nell'Unione Europea

In seno all'Unione Europea gli interventi che si sono avuti sono stati sicuramente più numerosi rispetto a quelli a livello internazionale; ma l'approccio approntato dall'Unione lascia ai singoli Stati un'ampia discrezionalità nell'applicazione delle normative dal momento che le indicazioni date risultano essere ancora troppo vaghe.

Sotto il profilo della tutela del minore straniero non accompagnato l'Unione Europea riconosce a questi una serie di diritti incarnati dall'art. 24 della “Carta fondamentale dei diritti dell'Unione Europea”⁸⁸. Si sancisce infatti che i bambini hanno *“diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere”* e al primo comma si riprende il principio sancito all'art. 12 della “Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza” ovvero che i minori *“[...] possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità”*. Nel c. 2 dell'art. 24 si riprende invece il principio del superiore interesse del fanciullo espresso all'art. 3 della “Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza”, ovvero che in tutti gli atti di carattere amministrativo o delle istituzioni private, il superiore interesse del bambino deve essere considerato preminente. Tuttavia dobbiamo considerare che il Trattato dell'Unione Europea all'art. 6 recepisce la “Convenzione Europea dei diritti dell'uomo” ed è quindi pacifico che l'Unione debba tener presenti i diritti in essa sanciti

⁸⁷Raccomandazione CM/Rec(2007)9 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui progetti di vita in favore dei minori stranieri non accompagnati (adottata dal Comitato dei Ministri il 12 luglio 2007, in occasione della 1002ª riunione dei Delegati dei Ministri).

⁸⁸Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01).

nella promulgazione delle normative concernenti il MSNA, e che quindi la Convenzione sia uno strumento vincolante nell'ordinamento europeo. Il primo vero intervento concernente i MSNA non richiedenti asilo - e l'unico atto specificatamente dedicato a loro - è la Risoluzione Consiglio dell'Unione Europea n. 420 del 1997⁸⁹. Questa risoluzione nonostante non sia vincolante nei confronti degli Stati membri ha giocato un ruolo fondamentale nella redazione delle normative concernenti il "Sistema Europeo Comune di Asilo". Uno degli obiettivi che la Risoluzione si propone - e se vogliamo vero tasto dolente dell'atto - è quello della lotta all'immigrazione clandestina. All'art. 2 si consente agli Stati membri di rifiutare alla frontiera l'ammissione dei minori non accompagnati non richiedenti asilo, sprovvisti dei documenti e delle autorizzazioni necessarie per l'ingresso nel Paese membro. Il secondo paragrafo dell'art. 2 stabilisce che *"In questo contesto, gli Stati membri dovrebbero prendere, in conformità della loro legislazione nazionale, le misure appropriate per impedire l'ingresso illegale dei minori non accompagnati e dovrebbero collaborare tra loro per impedire che minori non accompagnati entrino e soggiornino irregolarmente nel loro territorio."* In questi casi la Risoluzione prevede inoltre che gli Stati membri dovrebbero adoperarsi affinché il minore venga quindi rimpatriato solo se siano per lui disponibili un'accoglienza ed assistenza adeguate nel Paese di destinazione (quello d'origine o terzo).

In contrasto con quanto appena esposto, la Risoluzione afferma che i medesimi Stati dovrebbero in linea di massima offrire al minore la possibilità di restare nel loro territorio, nonché fornire in modo tempestivo la necessaria rappresentanza, tramite una tutela legale o un organismo nazionale incaricato della cura e del benessere dei minori (art. 3, par. 4).

La dottrina ha aspramente criticato l'approccio riservato ai minori non accompagnati in questa Risoluzione⁹⁰, dove emerge chiaramente la volontà da parte degli Stati membri dell'Unione di proteggere i propri confini, rimettendo alla discrezionalità dei singoli Stati la possibilità di ammettere o meno sul proprio territorio i MSNA. La Risoluzione in aperto contrasto con l'art. 2 delle linee guida indicate dall'UNHCR⁹¹, prevede che gli Stati dovrebbero porre in essere tutte le misure appropriate non solo per impedire l'ingresso illegale dei minori non accompagnati ma favorire anche una collaborazione fra i diversi Stati affinché venga impedito ai MSNA di entrare e soggiornare

⁸⁹Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di Paesi terzi (97/C 221/03).

⁹⁰P. Pannia, *Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, cit., p.165 e R. Farrugia and K. Touzenis, *The international protection of unaccompanied and separated migrant*, cit., p.39.

⁹¹UNHCR, *Guidelines on Unaccompanied Children*, Ginevra, 1997.

irregolarmente nel loro territorio. Rimane quindi un caposaldo della disciplina il principio della sovranità territoriale degli Stati, comprimendo quasi del tutto l'art. 13 della "Dichiarazione Universale dei Diritti Umani", del 1948, sulla libertà di movimento, definita da Galbraith *"la più vecchia azione contro la povertà"*⁹².

Abbiamo visto nella Convenzione di Ginevra relativa status dei rifugiati le previsioni dedicate ai minori non accompagnati erano quasi del tutto assenti (salvo il riferimento all'Atto finale della Conferenza dei Plenipotenziari). Nella normativa europea invece le disposizioni riguardanti i minori non accompagnati richiedenti asilo sono numerose.

L'Unione Europea fin dal 1999 si è impegnata a costruire quello che è stato denominato "Sistema Europeo Comune di Asilo": un insieme di atti ispirati dalla "Convenzione relativa allo status dei rifugiati", volto a garantire il diritto di asilo su tutto il territorio europeo e ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri, attinenti al suddetto tema. Questo obiettivo è stato stabilito all'art. 78 del TFUE, dove al fine di creare un effettivo spazio di libertà e giustizia all'interno dell'UE, si delinea l'intenzione di sviluppare *"una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento"*. Gli strumenti di diritto derivato che ne sono scaturiti hanno cercato di armonizzare le diverse discipline statali, tentando di determinare uno status uniforme in materia di asilo e in materia di protezione sussidiaria a favore di cittadini di Paesi terzi.

Già dalla conferenza di Tampere, in cui fu previsto il Sistema, furono individuate due fasi in cui si sarebbe sviluppato il diritto alla protezione internazionale; la prima dal 2000 fino al 2005, la seconda del 2005 in poi. La prima fase è stata caratterizzata dall'approvazione di quattro direttive; la direttiva sulla protezione temporanea, la n. 55 del 2001, la direttiva sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, la n. 9 del 2003, la direttiva sul riconoscimento dello status di rifugiato del 2004, la n. 83 e la n. 85 del 2005 sulla procedura per ottenere il riconoscimento di tale status.

Nella seconda fase si è assistito alla modifica dei trattati istituzionali dell'Unione e l'entrata in vigore del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Tutti gli strumenti più rilevanti del "Sistema Europeo Comune di Asilo" sono stati modificati consentendo l'introduzione della nuova Direttiva Qualifiche, la n. 95 del 2011 che ha sostituito la vecchia direttiva (ovvero la n. 83 del 2004); l'introduzione della nuova Direttiva Accoglienza (n. 2013/33)- che dal 21 luglio 2015

⁹²J.K. Galbraith, *The Nature of Mass Poverty*, Harvard University Press, Cambridge, 1979, p.7.

ha sostituito la direttiva n. 9 del 2003 - e della nuova Direttiva Procedure (n. 2013/32).

La direttiva 2001/55/CE⁹³, emanata nel primo periodo del “Sistema Europeo”, introduce un istituto speciale che garantisce tutela immediata e transitoria in caso di un afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi, i quali non possano tornare nel loro Paese d’origine a causa di una guerra, violenze o violazioni dei diritti umani. La durata della protezione temporanea è pari a un anno e può essere prorogata per un periodo massimo di due anni.

Nella direttiva oltre la definizione che troviamo all’art. 2, si prevede un’ulteriore disposizione (art. 16) specificatamente dedicata alla situazione particolare dei minori non accompagnati. Infatti la Direttiva determina che nel caso in cui sia riconosciuta la protezione temporanea al MSNA, allora gli Stati devono garantirgli una rappresentanza mediante tutela legale oppure “*mediante rappresentanza assunta da organizzazioni incaricate dell'assistenza e del benessere dei minori*”. Durante il periodo coperto dalla protezione temporanea gli Stati membri provvedono affinché i minori non accompagnati siano collocati presso membri adulti della loro famiglia, presso una famiglia ospitante, in centri d'accoglienza per minori, oppure presso la persona che si è presa cura del minore durante la fuga.

La “Direttiva Accoglienza” n. 9 del 2003⁹⁴ fissa degli standard comuni che devono essere rispettati nell’accoglienza dei richiedenti asilo. Infatti assicura che ai richiedenti venga garantito accesso ad un alloggio, cibo, cure mediche e psicologiche e ad un impiego. In particolare all’art. 10 si garantisce l’accesso all’istruzione ai minori richiedenti asilo, alle stesse condizioni dei minori autoctoni. All’art. 18 si stabilisce che in ogni applicazione della Direttiva gli Stati devono sempre tenere presente il superiore interesse del fanciullo. L’art. 19 della Direttiva riconosce ai MSNA la necessità del supporto di un tutore legale, dal momento in cui questi entrano all’interno dello Stato membro ospite - dove la domanda è stata presentata - fino al momento in cui ne escono. Nella direttiva si consente agli Stati membri di inserire i MSNA di età pari o superiore a 16 anni in centri di accoglienza per adulti, rispettando l’interesse del minore, tenuto conto della sua età e maturità. Inoltre gli Stati membri devono impegnarsi affinché fratelli e sorelle siano collocati nella medesima struttura, e possibilmente gli spostamenti da una struttura di accoglienza

⁹³Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

⁹⁴Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

(o altra sistemazione) ad un'altra collocazione devono essere ridotti al minimo. Inoltre gli Stati membri devono operarsi quanto prima fin dall'intercettazione del minore sul territorio affinché siano rintracciati i suoi familiari nel più breve tempo possibile (art. 14, 3° c.). In più le persone che si occupano dei minori devono aver ricevuto una specifica formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi.

Secondo la "Direttiva Procedure"⁹⁵ (n. 85/2005) è importante che sia nominato un tutore legale, perché spetterà a questi inoltrare la domanda di asilo alle autorità competenti. L'art. 17 rubricato "*Garanzie per i minori non accompagnati*" della Direttiva Procedure prevede che il MSNA debba essere assistito da un rappresentante, che lo segue nel procedimento di esame della domanda e gli fornisca le informazioni necessarie sul significato e sulle eventuali conseguenze durante il colloquio personale. Gli Stati possono anche non individuare un tutore legale in particolari circostanze tassativamente individuate dalla direttiva; ovvero se il minore è sposato, se raggiunge la maggiore età in breve tempo, se può disporre gratuitamente di un avvocato o altro consulente legale autorizzato, se il minore non accompagnato ha 16 anni o più. In capo agli Stati membri si riconosce la possibilità di effettuare delle visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato, informandolo in una lingua a lui comprensibile. Nel caso in cui il MSNA si rifiuti di essere sottoposto a questa visita medica, il suo rifiuto non può motivare il provvedimento di rigetto della richiesta di protezione internazionale. Devono essere alloggiati presso familiari adulti, presso una famiglia affidataria, in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori e in altri alloggi idonei per i minori.

Nella Direttiva n. 83 del 2004 sul riconoscimento dello status di rifugiato troviamo le medesime garanzie che venivano riconosciute al richiedente asilo. Ovvero all'art. 20 si ricorda come ogni decisione assunta in base alla Direttiva deve essere presa nell'interesse del MSNA, e all'art. 27 è tutelato il diritto del minore all'istruzione. L'art. 30 stabilisce che quanto prima, dopo la concessione dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, devono essere adottate delle misure atte ad assicurare la rappresentanza dei MSNA, da parte di un tutore legale o di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori. Tuttavia come già abbiamo visto nella "Direttiva Procedure", il minore affinché possa inoltrare la richiesta di protezione internazionale necessita già della rappresentanza di un tutore.

⁹⁵Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

La “Nuova Direttiva Accoglienza” del 2013⁹⁶ ha trattato il tema della detenzione dei MSNA, alla quale le autorità nazionali possono ricorrere solo in circostanze eccezionali e si fa salva la possibilità che vengano rilasciati il più rapidamente possibile. La medesima disposizione era già stata prevista nella direttiva sul rimpatrio n. 115 del 2008⁹⁷, all’art. 17. Infatti gli Stati membri possono ricorrere alla detenzione solo nei casi in cui non si possa individuare alcuna soluzione alternativa e per il più breve periodo possibile. Anche all’interno di queste strutture, consone alle esigenze del minore e provviste di personale qualificato, devono essere garantite attività di svago (art. 17, c. 3) ed è necessario dare accesso ai minori all’istruzione. Nonostante queste disposizioni metà degli Stati membri ricorre ancora alla detenzione in tutti quei casi in cui i minori debbano essere rimpatriati nel Paese d’origine⁹⁸.

Il “Sistema Europeo Comune di Asilo” si compone poi di alcuni regolamenti. Nella prima fase del Sistema sono stati approvati 4 regolamenti che potremmo suddividere in due serie, che insieme compongono il c.d “Sistema di Dublino”. Questo fu costituito per contrastare il fenomeno denominato “*asylum shopping*”⁹⁹; infatti ciascuno Stato raccoglieva ed esaminava le richieste separatamente ed i richiedenti asilo - facilitati anche dall’Accordo di Schengen - tendevano a proporre più richieste in differenti Stati dell’Unione, in modo da avere più possibilità di ottenere lo status di rifugiato. Quindi al fine di impedire la proliferazione di richieste di asilo, il Regolamento di Dublino II (n. 343/2003) accompagnato insieme al regolamento di applicazione (n. 407/2002) ha sancito quelle che sono le regole per la determinazione dello Stato Membro competente all’esame della domanda di asilo presentata in uno degli Stati Membri. Il Sistema Dublino poi prevede infine il regolamento Eurodac per il confronto delle impronte digitali (n. 2725/2000), completato anch’esso da un regolamento di applicazione (n. 1560/2003).

Nonostante i tentativi di armonizzare la legislazione nazionale degli Stati membri mediante questi regolamenti, troviamo ancora disparità di trattamento dei migranti nelle procedure dei diversi Paesi. Ad esempio in

⁹⁶Direttiva 2013/33/UE del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

⁹⁷Direttiva 2008/115/CE del Parlamento e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

⁹⁸European Migration Network, *Policies, practices and data on unaccompanied minors*, cit., p.39.

⁹⁹M. Di Filippo *Controllo delle frontiere e ruolo della cooperazione internazionale* in A. M. Calamia, M. Di Filippo e M. Gestri, (a cura di) “Immigrazione diritto e diritti: profili internazionalistici e europei”, CEDAM, Padova, 2012, p.248.

casi documentati, la Norvegia si rifiuta di rinviare i minori non accompagnati in Grecia, dal momento che questa non garantirebbe l'accesso alle procedure per la richiesta di asilo in modo adeguato e le disposizioni concernenti la protezione del minore non accompagnato risultano essere inadeguate¹⁰⁰.

Oltre alle previsioni disciplinate dalle direttive europee dobbiamo ricordare che l'Unione ha cercato di proteggere la posizione dei MSNA con il "Piano d'Azione" per il 2010-2014, il quale ha delineato un approccio comune per affrontare le sfide correlate all'arrivo di questi nuovi soggetti nell'Unione Europea. Il "Piano d'Azione" richiama i diritti fondamentali della "Carta europea dei diritti dell'uomo" e la "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza". Il Piano stabiliva una serie di punti delineando le principali linee d'azione sulla prevenzione della migrazione a rischio, la tratta dei minori e la tutela del minore una volta individuato sul territorio o alla frontiera. Un dato interessante è quello relativo alla raccolta di dati statistici. Spesso si sono incontrate criticità nella comprensione del fenomeno migratorio dei MSNA proprio perché privi di dati sufficienti sui minori soli in Europa.

A questo proposito il Piano prevedeva la raccolta di statistiche esaurienti anche sui minori non accompagnati non richiedenti asilo, dal momento che il regolamento relativo alle statistiche comunitarie sull'asilo e sulla migrazione¹⁰¹ stabilisce l'obbligo in capo agli Stati membri di fornire delle statistiche complete solo sulla situazione dei MSNA richiedenti la protezione internazionale. Come ricordato dallo stesso "Piano d'Azione", il minore straniero non accompagnato deve essere considerato, prima che un immigrato cittadino di Paese terzo, un bambino o un adolescente e trattato come tale, nel rispetto del superiore interesse del minore. Ma come ricordato da Rofani (2011)¹⁰² le previsioni definite "*nei tre momenti cruciali dell'accoglienza, dell'integrazione e del ricongiungimento familiare*" in cui i diritti del bambino e dell'adolescente dovrebbero essere protetti, sono stati spesso schiacciati dall'interesse del controllo sull'immigrazione.

¹⁰⁰R. Farrugia and K. Touzenis, *The international protection of unaccompanied and separated migrant*, cit., p.39.

¹⁰¹Regolamento (CE) n. 862/2007 — Statistiche dell'UE in materia di migrazione e di protezione internazionale.

¹⁰²P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, cit., p.217.

3. 1. La condizione del MSNA nell'ordinamento italiano

L'Italia per lungo tempo è stato un Paese di emigrazione e i minori non accompagnati italiani sono stati al centro di questo fenomeno; secondo Bianchi¹⁰³ già dall'800 i bambini italiani venivano mandati oltre le Alpi per svolgere alcuni mestieri fra cui l'arrotino, il calzolaio, lo spazzacamino. Spesso i minori venivano impiegati per lavori agricoli e nel settore dell'industria. Solamente dal 1980 in poi l'Italia è divenuta anche un Paese *d'immigrazione* ed ha combattuto con questa sua condizione per lungo tempo (Finotelli e Sciortino, 2009)¹⁰⁴. Infatti, il legislatore italiano ha fronteggiato gli ingenti flussi migratori con interventi che potremmo definire di carattere “*emergenziale*”. Un primo intervento si è avuto nel 1990, con la L. n. 39, detta “Legge Martelli” che ha definito le prime procedure per la richiesta di asilo, ha introdotto requisiti per ottenere il visto, ha riformato le procedure di rimpatrio per immigranti irregolari e ha introdotto sanzioni per i trafficanti di esseri umani.

La condizione dello straniero è stata maggiormente delineata poi col D.Lgs. n. 286 del 1998, il “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” in cui, secondo Zincone e Caponio (2005)¹⁰⁵ si sono introdotte alcune disposizioni per:

- 1) prevenire l'entrata illegale di migranti;
- 2) regolare il flusso di migranti in cerca di lavoro;
- 3) promuovere l'integrazione dei migranti titolari di valido permesso di soggiorno;
- 4) e garantire i diritti individuali di base ai migranti irregolari.

Quindi rispetto alla normativa precedentemente emanata dal legislatore italiano, il T.U.I. è stato il primo vero intervento sistematico in tema d'integrazione. In particolare dobbiamo osservare che nel decreto si è disciplinata la tutela del minore, il rilascio del permesso di soggiorno per i minori stranieri e si è stabilito il divieto di espellere i minori alla

¹⁰³B. Bianchi, *Percorsi dell'emigrazione minorile* in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina, (a cura di) “Storia dell'emigrazione italiana”, Donzelli Editore, 2002.

¹⁰⁴Finotelli & Sciortino, *The Importance of Being Southern: The Making of Policies of Immigration Control in Italy*. Koninklijke Brill NV, Leiden, European Journal of Migration and Law, 2009, p.123.

¹⁰⁵G. Zincone e T. Caponio, *Immigrant and Immigration Policy-Making: The Case of Italy*. IMISCOE Working Paper: Country report, 2005.

frontiera, salvo casi eccezionali. Una parte della dottrina¹⁰⁶ sottolinea che in quegli anni non erano sporadici gli interventi dei giudici a favore dei minori non accompagnati - in collaborazione con gli operatori sociali - e che queste pratiche hanno esercitato una qualche influenza nell'elaborazione del decreto legislativo sull'immigrazione.

Il T.U.I., nonostante garantisca al minore straniero (art. 2) i diritti fondamentali della persona umana, non sfugge però al conflitto con la legislazione dedicata al tema della protezione e del sostegno del minore, dal momento che permane l'intenzione nel T.U.I. di garantire la pubblica sicurezza, a scapito dell'integrazione degli stranieri¹⁰⁷. Circa i diritti dei minori dobbiamo inoltre ricordare che la Costituzione impone allo Stato di “assicurare a tutti i soggetti di minore età una protezione specifica nelle differenti dimensioni in cui si afferma la loro personalità, come esseri umani, come figli e anche come lavoratori”¹⁰⁸. Anche secondo Kanics e Hernández (2010) in Italia è presente questo conflitto fra normative che proteggono interessi contrastanti e sottolineano che il nostro ordinamento essendo privo di una normativa specifica dedicata al minore straniero non accompagnato, ha regolato la condizione di questi implementando la normativa relativa ai minori in situazione di abbandono o pericolo, e la normativa relativa all'immigrazione dei cittadini provenienti da Paesi terzi.

La condizione del minore straniero non accompagnato in Italia non è regolata in modo organico, strutturato e coerente; infatti la normativa italiana si presenta farraginosa, contraddittoria e disorganica. Il proliferare di circolari, decreti e ordinanze ministeriali ha generato enormi difficoltà nella gestione del fenomeno e ha dato origine alle più disparate prassi giudiziarie¹⁰⁹. I processi di accoglimento e di gestione dei flussi migratori sono stati demandati in via principale all'intervento diretto dei governi locali, i quali si trovano spesso a gestire flussi migratori “non programmati”, né prevedibili, ma che hanno accesso a una condizione di soggiorno regolare¹¹⁰. La gestione a livello locale, in assenza di un quadro legislativo nazionale esaustivo e coerente, alimenta la produzione di pratiche e prassi sia da parte delle autorità

¹⁰⁶P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, cit., p.219.

¹⁰⁷L. Miazzi, P. Morozzo della Rocca, *Che cosa è cambiato per i bambini stranieri?*, in “Minori Giustizia”, 3, 2008, p.11.

¹⁰⁸R. Farrugia and K. Touzenis *The international protection of unaccompanied and separated migrant*, cit., p.4.

¹⁰⁹M. Giovannetti, *Politiche e pratiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, E-Migranter, n.2, Poitiers, 2008.

¹¹⁰*Ibidem*.

giurisdizionali che da parte degli operatori sociali “*dall'origine incerta e dalla legittimità quantomeno dubbia*”¹¹¹.

Secondo Giovannetti (2008)¹¹² in numerose ricerche svolte a livello locale, il *modus operandi* che caratterizza l'azione delle amministrazioni locali è a “macchia di leopardo”. La gestione degli MSNA da parte dei Servizi sociali è fortemente condizionata dalle risorse finanziarie che l'amministrazione è in grado di fornire loro, ma anche dalle strutture disponibili sul territorio e dalla loro diffusione e dal loro stesso impegno. La gestione dei MSNA è dipesa anche da alcuni ulteriori fattori eventuali ovvero se questi sono richiedenti asilo o vittime di tratta. In questi casi gli attori che agiscono sulle sorti dei minori in questione sono molteplici (come agenti di carattere amministrativo, giudiziario e sociale) e chiaramente la moltiplicazione delle parti in causa non garantisce un'efficace presa in carico del minore.

3. 2. Quanti sono i minori non accompagnati presenti sul territorio italiano

Con l'inizio della c.d. “Emergenza Umanitaria Nord Africa”¹¹³ del 2011 il numero di MSNA arrivati sul nostro territorio è cresciuto del 175% rispetto all'anno precedente. Fra il 2010 e il 2014 si è registrata una media annua di arrivi attorno ai 7.000/8.000 minori non accompagnati, con un picco nel 2014 di 14.243 arrivi. Una cifra così elevata sembrava essere connessa all'intensificarsi delle operazioni di salvataggio in mare aperto condotte della Marina Militare Italiana, facenti parte della maxi operazione *Mare Nostrum*¹¹⁴.

¹¹¹L.Miazzi, *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in “Minori Giustizia”, 1999, n.3.

¹¹²M.Giovannetti, *Politiche e pratiche*, cit., p.100.

¹¹³L'Emergenza umanitaria Nord Africa è uno stato di emergenza umanitaria dichiarato il 12 febbraio 2011 del Sistema nazionale di protezione civile su tutto il territorio italiano a causa dell'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa, a seguito del conflitto sul territorio libico e delle modificazioni degli assetti politico-sociali nei paesi della fascia del Maghreb e in Egitto.

¹¹⁴Mare Nostrum è una operazione della Marina Militare Italiana, istituita da parte del Governo italiano nel 18 ottobre del 2013 a seguito del naufragio del 3 ottobre del 2013 a largo di Lampedusa, dove morirono 366 migranti. L'operazione è iniziata nell'ottobre del 2013 ed è terminata il 31 ottobre 2014.

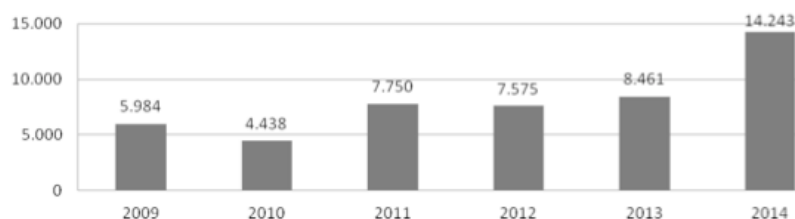


Grafico 1: Arrivi di MSNA dal 2009 al 2014 (EMN, 2014)¹¹⁵

Secondo la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹¹⁶, al 31 marzo 2016 i minori non accompagnati presenti e censiti sul territorio italiano erano 11.434. Il numero di ragazzi era di 10.899 e rappresentavano il 95,3% del totale numero; invece il numero di ragazze presenti e censite sul territorio italiano era di 535, e rappresentavano il 4,7% del totale.

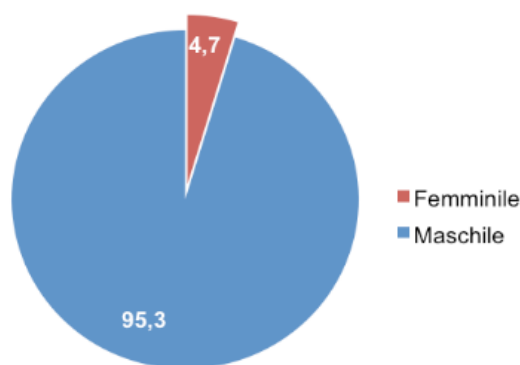


Grafico 2: Percentuale maschile e femminile di MSNA censiti in Italia (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2016)¹¹⁷

Il 56,3% di questi, ovvero 6.436 minori avevano 17 anni, il 27,1% aveva 16 anni (3.096 minori), il 9,5% (1.082) avevano 15 anni. Il 6,7% aveva un'età compresa fra i 14-7 anni (769 minori) e lo 0,4% aveva un'età compresa fra 0 e 6 anni (51 minori).

¹¹⁵M. Accorinti, *Politiche e pratiche sociali*, cit., p.74.

¹¹⁶Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Divisione II, *Report mensile minori stranieri non accompagnati in Italia*, dati al 31 marzo 2016, p.1.

¹¹⁷*Ibidem*.

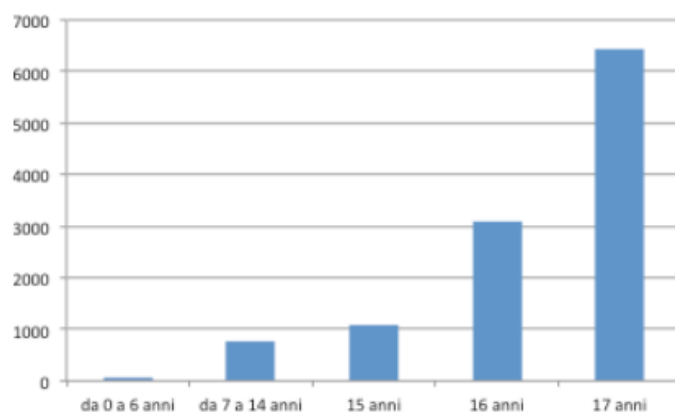


Grafico 3: Età dei MSNA censiti in Italia
(Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2016)¹¹⁸

Una ampia fetta del totale dei MSNA presenti in Italia proviene dall'Egitto (il 20,6% ovvero 2.351 minori); seguono l'Albania con 1.459 minori, il Gambia con 1.315 minori, l'Eritrea (830 minori) e la Nigeria (669 minori), solo per annoverare gli arrivi più numerosi.

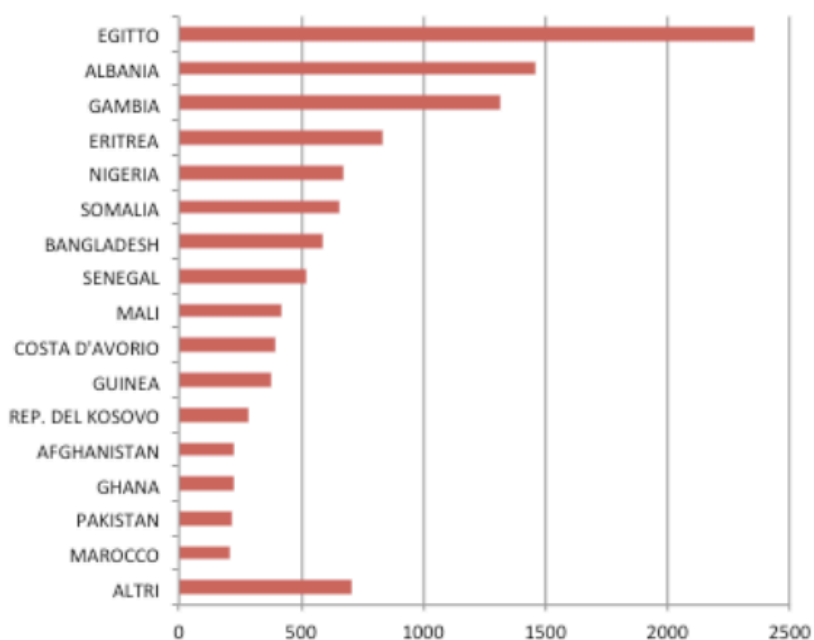


Grafico 4: Maggiori presenze dei MSNA per cittadinanza.
(Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2016)¹¹⁹

Come avevamo già detto in precedenza, i MSNA tendono a lasciare i centri di accoglienza dopo poche ore dall'entrata nel Paese di accoglienza. Viste le lunghe procedure per l'identificazione dei

¹¹⁸*Ibidem.*

¹¹⁹*Ibidem*, p.3.

minori e la loro registrazione, molti dei minori tendono a sparire prima che siano stati identificati ed inseriti nelle statistiche ufficiali. La fuga di notte, senza essere stati prima identificati risulta essere la metodologia più comune, che consente ai minori di conseguire gli scopi prefissati senza rallentamenti. Molti fuggono spontaneamente ma altri sembrano essere intercettati dai trafficanti o altre organizzazioni criminali¹²⁰. In entrambi i casi potrebbero essere soggetti ad abusi, maltrattamenti o privati dei diritti più basilari.

Ma anche buona parte dei minori non accompagnati identificati tendono comunque a sparire dai centri entro poche settimane dal loro collocamento. In Italia nel periodo fra il 2006 e il 2010 il numero complessivo di MSNA scomparsi ammontava al 42% del totale (ovvero circa 10.000 minori). Nel 2011 e nel 2012 il numero di MSNA scomparsi intercettati dalle autorità locali ammontava al 23% dei minori accolti. Nel 2013 e nel 2014 è salito nuovamente al 25% e 26%.

Nel marzo del 2016 i minori stranieri non accompagnati scomparsi dai centri di accoglienza, dopo essere stati identificati, risultavano essere 4.472. Fra i paesi maggiormente interessati dal fenomeno vi sarebbero minori di origine somala (24,5%), eritrea (22,2%), egiziana (21,1%) e afgana (10,3%).

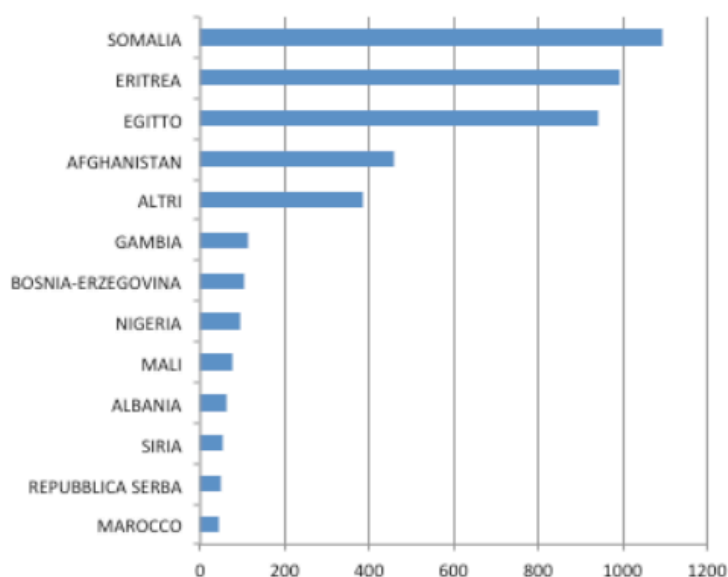


Grafico 5: MSNA scomparsi, classificati in base alla cittadinanza (Ministero dell'Interno, 2016)¹²¹

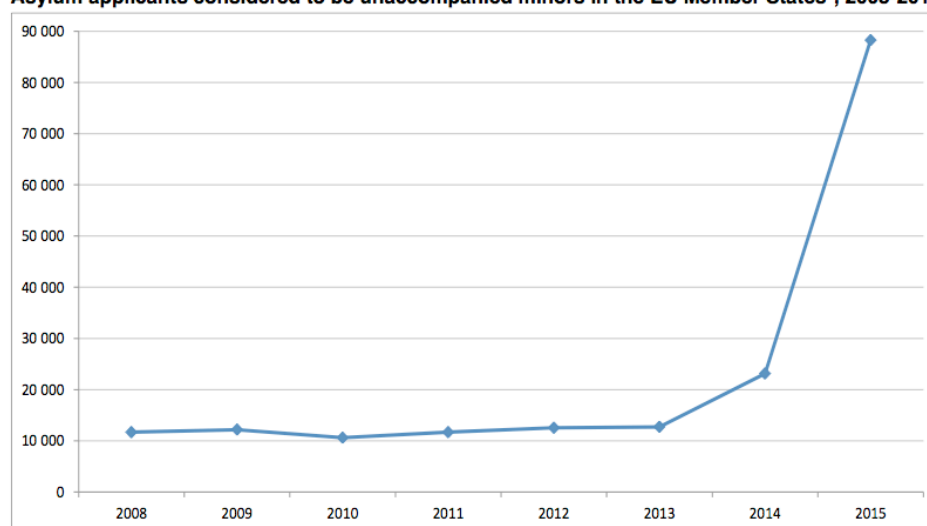
¹²⁰Committee on Migration, Refugees and Population Rapporteur: Ms Mailis REPS, Estonia, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 21 March 2011, *Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*.

¹²¹Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Divisione II, *Report mensile minori stranieri non accompagnati*, cit., p.4.

Rimane difficile capire le motivazioni che spingono i minori a lasciare le strutture. Si pensa che molti desiderino lasciare l'Italia per raggiungere altri paesi dell'UE¹²².

Secondo un rapporto dell'Eurostat¹²³ del 2 maggio del 2016, i minori stranieri non accompagnati che hanno richiesto la protezione internazionale nel 2015 nell'Unione Europea sarebbero 88.300. Sempre secondo il medesimo rapporto dell'Eurostat il numero dei MSNA richiedenti asilo nel periodo compreso fra il 2011 e il 2013 si aggirava attorno agli 11.000/13.000 minorenni; nel 2014 questo numero è quasi duplicato raggiungendo la cifra di 23.000 richiedenti asilo e quadruplicato nel 2015.

Asylum applicants considered to be unaccompanied minors in the EU Member States*, 2008-2015



* excluding Croatia for the period 2008-2011

Grafico 6: I MSNA richiedenti asilo dal 2008 al 2015 nell'Unione Europea
(Eurostat, 2016)¹²⁴

La maggioranza degli MSNA richiedenti asilo nel 2015 era maschio (91%) di età compresa fra i 16 e 17 anni (il 57% ovvero 50.500 minori); il 29% invece era rappresentato da minori di età compresa fra i 14 e 15 anni (25.800 persone) e gli individui invece di età inferiore ai 14 anni hanno rappresentato il 13% (11.800 bambini). La metà del totale degli MSNA richiedenti asilo nell'Unione Europea era di origine afghana (il 51%).

Il Paese nel quale sono state avanzate più richieste di asilo sembra essere la Svezia, la quale ha registrato 35.250 domande, seguita dalla Germania

¹²²European Migration Network, *Policies, practices and data on unaccompanied minors*, cit., p.30.

¹²³Eurostat, *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors*, cit.

¹²⁴*Ibidem*.

con 14.440 domande, e dall'Ungheria con 8.805 richieste di asilo. Nel 2015 in Italia hanno fatto richiesta 4.070 minori non accompagnati, di cui il 97% era formato da maschi e 1% da femmine. Il dato interessante è che in Italia nel 2015 il 56% del totale dei minori richiedenti asilo erano minori non accompagnati e rappresenta la percentuale più alta registrata su tutto il territorio dell'Unione.

Il numero di richieste sembra essere quasi duplicato rispetto a quelle inoltrate l'anno precedente (ovvero 2.505) e quasi quintuplicato rispetto alla media registrata fra il 2011 e il 2013, la quale era di circa 860 richieste annue provenienti da MSNA.

3.3. L'assistenza del minore non accompagnato sul territorio italiano: la presa in carico

La maggior parte dei minori stranieri non accompagnati che arrivano per mare in Italia sono sprovvisti di documenti validi per l'ingresso, soggiorno o transito nell'Area Schengen. Molto spesso non possiedono nemmeno documenti d'identità; in questo frangente, piuttosto che le esigenze di contrasto all'immigrazione clandestina, per la condizione di particolare vulnerabilità in cui i minori si trovano, dovrebbe essere loro garantito un trattamento che persegua il loro superiore interesse. Come sancito dalla "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" questo principio dovrebbe essere seguito in tutte le fasi dell'accoglienza del minore, da parte delle autorità pubbliche e di tutti i soggetti coinvolti. Anche la normativa nazionale in tema d'immigrazione garantisce il superiore interesse del minore, soprattutto per quanto concerne il diritto all'unità familiare (art. 28, c. 3 del T.U.I.). Il testo dell'art. 28 T.U.I. prevede che in tutti i procedimenti amministrativi e giudiziari riguardanti il diritto all'unità familiare del minore, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità, il superiore interesse del fanciullo. Conformemente a quanto appena esposto, il nostro ordinamento prevede che i MSNA non possono essere espulsi, in accordo con quanto previsto all'art. 19 del T.U.I., salvo casi in cui ricorrano problemi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato¹²⁵. In questi casi il provvedimento di espulsione è disposto dal Tribunale per i Minorenni, su richiesta del Questore, ex art. 31, c. 4 del T.U.I.

L'accoglienza del minore straniero non accompagnato risulta essere principalmente disciplinata dal D.P.C.M. n. 535 del 1999 recante il Regolamento dei compiti del Comitato per i minori stranieri; questo organo era stato predisposto, in base all'art. 33 del D.Lgs. n. 286 del

¹²⁵M.Giovannetti, *Storie minori - Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, I Quaderni, trimestrale n.36, CESVOT, Firenze, 2007.

1998, a vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori temporaneamente ammessi sul territorio nazionale. Oggi però tale organo non è più operativo e queste competenze sono svolte da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Nonostante la normativa italiana, poco chiara e frammentata, non consenta di individuare una prassi applicativa uniforme, grazie ad una serie di analisi condotte negli ultimi anni (con più del 70% dei Comuni intervistati) si è riusciti ad individuare un *“iter d'intervento comune”* ¹²⁶.

Qualora venga rintracciato sul territorio un minore non accompagnato si prevede:

- 1) la presa in carico del minore;
- 2) il collocamento di questi in un luogo sicuro;
- 3) le indagini familiari;
- 4) il colloquio col minore;
- 5) e nell'eventualità, il rimpatrio assistito oppure l'affidamento ad una casa famiglia o il collocamento in strutture di seconda accoglienza.

Il minore si può presentare solo o accompagnato (da forze dell'ordine, da enti ed associazioni, da connazionali o parenti) all'assistenza sociale locale. In questa fase il minore dovrà essere collocato in un centro di prima accoglienza, solitamente in strutture private convenzionate con l'Ente locale. A garantire la presa in carico in strutture di prima accoglienza, l'ordinamento italiano impone a chiunque di segnalare situazioni di abbandono di minori d'età sul territorio italiano direttamente alle autorità pubbliche, secondo quanto disposto all'art. 9 della L. n. 184 del 1983. E' compito poi dei pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio riferire nel più breve tempo possibile al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova, le condizioni in cui si trova il minore abbandonato, di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio. Secondo l'art. 37-bis della medesima legge si riconosce il diritto del minore straniero che si trova nello Stato italiano in situazione di abbandono a vedersi applicata la legislazione italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza. Infatti al MSNA viene riconosciuta la legislazione relativa al minore in stato di abbandono del Codice civile e delle leggi speciali. All'art. 403 del Codice civile si stabilisce che *“quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro,*

¹²⁶M.Giovannetti, *Politiche e pratiche*, cit., p.102.

sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione”.

Fra le misure a protezione del minore accolto, il regolamento di attuazione del T.U.I. il D.P.R. n. 394/99, art. 28 riconosce ai minori non accompagnati il diritto ad ottenere un permesso di soggiorno per minori d'età (fino a quando non abbiano compiuto 18 anni), anche se questi dichiarano di essere sprovvisti di documenti. Il permesso in questione avrà una durata temporanea per permettere l'identificazione, l'accertamento dell'età, ove sia richiesto, l'espletamento delle indagini familiari e l'organizzazione del rimpatrio assistito se necessario. Qualora non sussistano le condizioni per il rilascio di altro tipo di permesso, come per esempio per affidamento o per motivi familiari, il permesso di soggiorno per minore età deve essere rilasciato secondo la Circolare del Ministero dell'Interno del 23 Dicembre 1999¹²⁷. Questo aspetto però non risulta essere particolarmente chiaro, dal momento che per ottenere il permesso di soggiorno per minore d'età, il minore dovrà essere posto sotto la custodia di un tutore, il quale si deve operare affinché sia rilasciato tale permesso di soggiorno. Il tutore dovrà essere designato a seguito dell'apertura della “Tutela pubblica” da parte del Giudice tutelare, il quale viene istituito presso il Tribunale ordinario, in virtù dell'art. 343 e ss. del Codice civile.

Tuttavia, il minore ha diritto a seguire il genitore o il tutore legale, come definito dall'art. 28 del T.U.I., nel rispetto del diritto al ricongiungimento familiare. Nel caso in cui lo richieda il minore stesso o nell'eventualità in cui il ritorno in patria rappresenti la migliore soluzione per il fanciullo, può essere disposto il rimpatrio assistito. Infatti a seguito dell'identificazione del minore e dell'accertamento dell'età, le autorità pubbliche devono condurre le prime ricerche familiari, al fine di comprendere se vi siano sempre genitori o familiari che possano prendersi cura di lui o lei.

Se le ricerche individuano dei soggetti idonei a prendersi cura del minore, può essere predisposto, sempre nel rispetto del superiore interesse del fanciullo, il rimpatrio assistito. Questo provvedimento, previsto all'art. 33 del T.U.I., si differenzia rispetto ad un semplice provvedimento di espulsione dal momento che viene eseguita un'indagine nel Paese d'origine del minore e viene effettuata una valutazione della sua situazione specifica. In ogni caso, nel rispetto della normativa internazionale, ovvero nel rispetto del principio di non respingimento, il MSNA non può essere rimpatriato verso uno Stato in cui questi potrebbe essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche e condizioni personali o sociali. Inoltre il minore non può essere respinto alla frontiera

¹²⁷Circolare del Ministero dell'Interno del 23 Dicembre 1999 n. 300/C/227729/12/207/1^A Div.

o espulso, dal momento che dovrebbe essergli consentito l'ingresso in Italia fintanto che non si siano concluse le indagini familiari, nel rispetto dell'obbligo di protezione dei minorenni e del principio del superiore interesse del minore.

Se a seguito delle ricerche non viene rinvenuto un possibile tutore o familiare che possa prendersi cura del minore nel Paese d'origine o Paese terzo, allora il permesso di soggiorno per minori d'età può essere convertito in un permesso di soggiorno per affidamento, su decisione del Tribunale dei minorenni e deve essere posto in strutture di seconda accoglienza per i minori, su iniziativa dei Servizi sociali. Ai sensi dell'art. 2, cc. 1 e 2 della L. n. 184/1983 si quindi procede all'affidamento familiare o all'inserimento del MSNA in una comunità per minori privi di ambiente familiare idoneo. Questo tipo di permesso consente al minore di svolgere attività lavorativa, laddove la legge consenta ai minori di lavorare, e inoltre al compimento del 18° anno di età potrebbe essere ulteriormente convertito in permesso di soggiorno per studio o lavoro (secondo la Circolare del Ministero dell'Interno del 9 aprile 2001).

3.4. Collocamento in un luogo sicuro del minore straniero non accompagnato

I primi contatti che si hanno fra i minori e i Servizi sociali sono dovuti all'intervento delle forze dell'ordine, oppure in alcuni casi, sono i minori soli o accompagnati da connazionali o parenti che si presentano nei centri per richiedere assistenza. Da un punto di vista statistico sono numerosi i casi in cui sono i connazionali integrati sul territorio italiano che, impossibilitati ad aiutare i minori con propri mezzi, li segnalano ai Servizi sociali locali¹²⁸.

Una volta che le autorità abbiano rilevato il minore sul territorio italiano dovrà essere aperta la "Tutela Pubblica", entro 30 giorni dall'intercettazione di questo, ex art. 343 del Codice civile. Quindi quando il MSNA viene rintracciato sul territorio, il ritrovamento di questi deve essere comunicato all'Ufficio della Procura presso Tribunale per i minorenni del luogo in cui viene ritrovato, al Giudice tutelare e alle autorità competenti, ovvero Servizi sociali dell'Ente locale competente e nel caso in cui non faccia richiesta di protezione internazionale, anche alla Direzione Generale dell'Immigrazione. Quando il minore viene rintracciato sul territorio dello Stato italiano, viene collocato dalle forze dell'ordine in strutture temporanee ai fini dell'identificazione, dell'eventuale accertamento dell'età, di un primo screening sanitario, di un'adeguata informazione sulla protezione internazionale e per il

¹²⁸M.Giovannetti, *Storie minori*, cit., p.95.

soddisfacimento dei necessari bisogni materiali¹²⁹. I MSNA non possono essere detenuti in centri di identificazione ed espulsione (i C.I.E.) né centri di accoglienza per adulti, secondo quando disposto dall'art. 2, c. 5 del D.P.R. n. 303/2004, ma anche secondo l'art. 19, c. 4 del D.Lgs. n. 142 del 2015.

In osservanza del Piano Nazionale del 10 luglio 2014¹³⁰, è stato disposto che per la prima accoglienza dei minori non accompagnati, il Ministero dell'Interno istituisca e gestisca, anche in convenzione con gli Enti locali, centri specifici che rispondano alle esigenze dei minori, che garantiscano supporto immediato, soccorso e protezione per il tempo strettamente necessario all'identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, per un periodo compreso fra i sessanta giorni e i novanta giorni.

Il prima possibile, a seguito della collocazione nella struttura di prima accoglienza, il minore dovrà essere sentito mediante un colloquio con l'assistente sociale dell'Ente locale e col supporto di un mediatore linguistico. In questa intervista si dovrà quindi raccogliere informazioni sull'identità del minore, le informazioni personali e familiari di questo ma anche le ragioni e le modalità della sua partenza e le aspettative e i progetti futuri¹³¹. Sempre nella medesima intervista dovranno essere date le informazioni sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti e sulle procedure necessarie affinché possa richiedere asilo.

Se non è possibile accertare con sicurezza l'età del minore dovranno essere condotte delle visite mediche non invasive, a cui il minore può decidere di non sottoporsi, senza che subisca ripercussioni sulla sua condizione giuridica. Infatti nel caso in cui non sia possibile individuare con certezza l'età del minore, soprattutto nel caso in cui non sia chiaro se il soggetto sia minore o maggiore d'età, allora in questi casi deve essere riconosciuto il principio del generale del beneficio del dubbio, in modo da evitare che questo sia collocato in strutture per adulti, o addirittura che venga espulso.

In un primo periodo di accoglienza, il minore verrà collocato presso una "struttura ponte" dislocate su tutto il territorio italiano, in attesa che si decida se rimpatriarlo o collocarlo presso una struttura permanente, finché non raggiunga la maggiore età. Al termine del periodo di prima accoglienza, il minore verrà segnalato al Servizio centrale per richiedenti asilo (SPRAR), dove possono accedere sia i minori richiedenti asilo sia i

¹²⁹Ministero dell'Interno e Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. *Garantire i diritti dei minorenni -Vademecum delle forze di polizia*, 30 settembre 2014, p.33.

¹³⁰Conferenza Unificata - Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.

¹³¹P. Pannia, *Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, cit., p.167.

non richiedenti asilo. Infatti il D.Lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, che ha recepito la Direttiva n.33 del 2013, ha permesso sia ai MSNA richiedenti asilo, sia ai minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale di accedere alle strutture SPRAR, nei limiti dei posti e delle risorse disponibili. Nel caso in cui non vi siano posti disponibili nel sistema appena descritto l'art. 19 del d.lgs 142 del 2015 ha previsto che l'accoglienza del minore sia a carico del Comune nel quale il minore si trova, anche con l'impiego in regime di convenzione, di strutture appartenenti e/o gestite dal cosiddetto "terzo settore"¹³². I Comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi del "Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati", disposti dal Ministero dell'Interno.

3.5. L'assistenza del minore non accompagnato richiedente asilo sul territorio italiano

I minorenni stranieri non accompagnati che temono di subire persecuzioni nel loro Paese, per motivi di razza, religione, nazionalità, per l'appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche o che, al rientro in patria, temono danni gravi alla persona, hanno diritto di presentare una domanda per l'attribuzione della protezione internazionale¹³³. La domanda di asilo, secondo il Regolamento n. 343 del 2003 (Dublino II) può essere avanzata soltanto in uno degli Stati membri dell'Unione, al fine di evitare che più domande vengano proposte contemporaneamente. All'art. 6 del regolamento si ricorda che lo Stato competente per l'esame della domanda di asilo è quello nel quale si trova legalmente un familiare del minore, purché ciò sia nel superiore interesse di questo, oppure è competente per l'esame della domanda lo Stato nel quale il minore ha presentato la domanda di asilo. Secondo Pannia già subito all'arrivo al confine la polizia di frontiera dovrebbe informare il minore della facoltà di richiedere la protezione internazionale e fornire tutte le informazioni possibili al fine di ottenerla. Secondo la Direttiva del Ministero dell'Interno del 7 dicembre del 2006, all'art. 1 non soltanto i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio ma anche gli enti che svolgono attività sanitaria o di assistenza, i quali vengono a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un MSNA, devono fornire tutte le informazioni sulla facoltà di richiedere la protezione internazionale (in forma adeguata all'età e alla comprensione del minore). Gli operatori dei

¹³²European Migration Network, *Minori non accompagnati: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione. Analisi del caso italiano per uno studio comparativo a livello comunitario*, Roma, 2009, p.12.

¹³³Ministero dell'Interno e Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. *Garantire i diritti dei minorenni*, cit., p.33.

Servizi sociali e delle comunità di accoglienza, o nel caso in cui sia stato già designato, il tutore, devono dare un'effettiva conoscenza delle possibilità che può avere il minore di essere riconosciuto rifugiato, ma anche di quelli che sono i vantaggi e gli svantaggi nel proseguire nella richiesta. Infatti il permesso di soggiorno per asilo non scade al compimento dei 18 anni del MSNA e consente di esercitare attività lavorativa. Tuttavia implica una completa rottura dei rapporti del minore con il Paese d'origine dal momento che, per esempio, il permesso viene revocato se il minore torna nel proprio Paese¹³⁴. Ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs n. 85 del 2008 si prevede espressamente che il minore possa proporre la richiesta di asilo anche se non è stato ancora nominato un tutore legale. Una volta che la richiesta è stata presentata alla Questura, questa dovrà affidare temporaneamente il minore ai Servizi sociali del Comune in cui lo stesso si trova, comunicare al Tribunale per i minorenni e il Giudice tutelare territorialmente competente la presentazione della domanda e il temporaneo affidamento del minore ai servizi competenti, ai fini dell'apertura della tutela e della nomina del tutore. In questo frangente viene rilasciata la documentazione necessaria per la richiesta d'asilo, ossia il "modello C3". I Servizi sociali in queste fasi dovranno assistere nella presentazione della domanda il minore ma soprattutto sono tenuti a segnalarlo al servizio SPRAR, affinché si provveda all'inserimento presso un Ente locale presente nella rete. In osservanza dell'art. 8, cc. 4 e 5 del D. Lgs. n. 140 del 2005, i minori dovranno essere collocati in strutture particolari dedicate ai minori non accompagnati richiedenti asilo, dal momento che si consente agli enti locali di prevedere "*specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati*", finanziati dal "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo". Se viene collocato in una struttura SPRAR allora dovrà esserne data comunicazione al Tribunale e al Giudice tutelare. Nel caso in cui non sia possibile inserirlo in uno di questi centri, ex art. 26, c. 6, del D.Lgs. n. 25 del 2008 e dell'art. 28 del D.Lgs. n. 251 del 2007, i minori dovranno essere temporaneamente collocati presso strutture del Comune in cui si trova il minore in grado di assicurare assistenza e accoglienza¹³⁵.

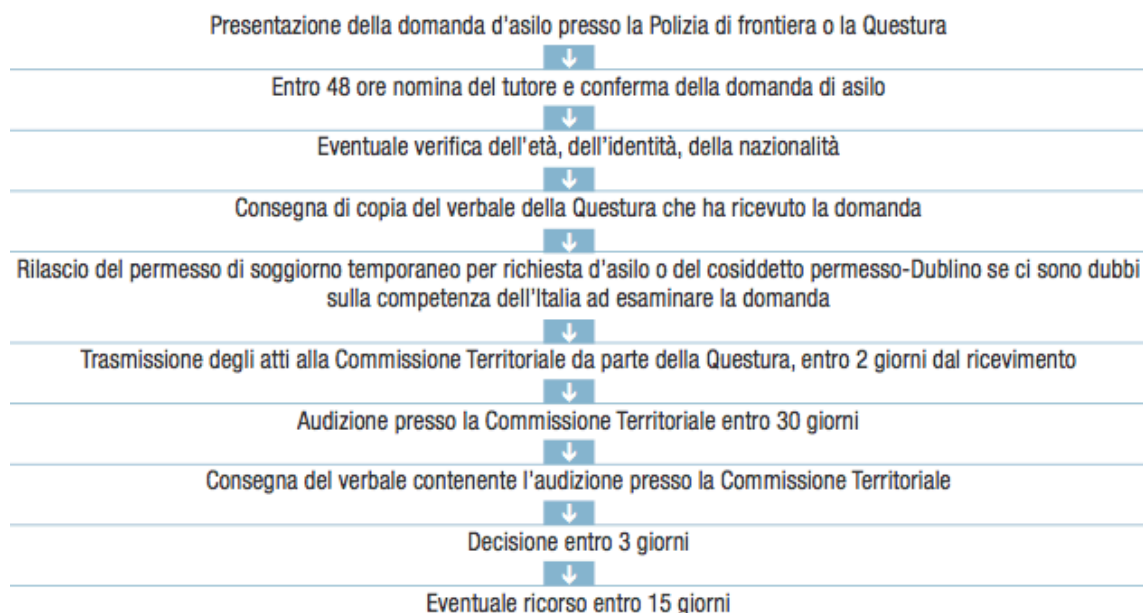
Sebbene la domanda possa essere presentata in assenza del supporto del tutore, questa dovrà poi essere confermata dal tutore stesso entro 48 ore dalla comunicazione alla Questura. Nel frattempo però la domanda rimarrà sospesa, come indicato dalla lettura dell'art. 26, 5 c. del D.Lgs. n. 25 del 2008. La Questura è incaricata di trasmettere la domanda entro 48 ore alla Commissione Territoriale per il riconoscimento dello status di

¹³⁴Gruppo nazionale Enti e Servizi di Pronta Accoglienza Minori in collaborazione con Save the Children, *Le procedure e le buone prassi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati*, par. 4.1.

¹³⁵P. Pannia, *Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, cit., p.168.

rifugiato, la quale procede all'audizione che in teoria dovrebbe avvenire entro 30 giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i successivi 3 giorni¹³⁶. La Commissione valuterà la richiesta per il riconoscimento dello status di rifugiato, dovrà sentire il minore, e se lo ritiene opportuno, anche il suo tutore. Le domande presentate dai MSNA dovrebbero essere valutate con estrema priorità, soprattutto quelle inoltrate da parte di coloro che sono vicini al compimento dei 18° anno d'età. Ma come Accorinti (2014) ci riporta, spesso le Commissioni impiegano più tempo di quello previsto, come nel caso della Commissione territoriale di Roma, il cui procedimento di valutazione della richiesta impiega mediamente 9 mesi prima di arrivare ad una conclusione¹³⁷. Secondo uno studio condotto nel 2012, che riporta 128 esperienze territoriali (tra CARA, Amministrazioni, Organismi e Centri di accoglienza), è emerso che intercorrono spesso tra la presentazione della domanda di asilo e l'ascolto del minore in Commissione, tempi compresi fra trenta giorni e sei mesi¹³⁸. Durante l'audizione, il minore ha diritto ad esprimersi nella propria lingua, quindi la Commissione può nominare un interprete (se ve ne è la necessità) e il tutore deve essere presente.

Nel caso di responso positivo della Commissione gli verrà rilasciato un permesso di soggiorno per asilo; in caso contrario il rigetto della Commissione consente al minore d'impugnare la decisione di fronte al Tribunale ordinario, entro 15 giorni.



¹³⁶Ministero dell'Interno e Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. *Garantire i diritti dei minorenni*, cit., p.28-29.

¹³⁷M. Accorinti, *Politiche e pratiche sociali*, cit., p.29.

¹³⁸*Ibidem*.

Tuttavia il richiedente, nel caso di rigetto della domanda d'asilo, può proporre un'ulteriore domanda di rilascio di un permesso per motivi umanitari al Questore, ex art. 5, c. 6 del T.U.I. . La protezione umanitaria si sostanzia in una forma di protezione disciplinata dal T.U.I. concessa nel momento in cui si ravvisano dei seri motivi di carattere umanitario che giustificano la permanenza del minore non accompagnato in Italia.

3.6. L'apertura della tutela

Secondo la normativa italiana vigente, un minore d'età non è in grado di esercitare i propri diritti in quanto "*incapace di agire*", anche se il soggetto è prossimo al compimento del 18° anno d'età.

Quindi la fase dell'apertura della tutela rappresenta uno dei momenti cruciali nell'accoglienza del minore straniero non accompagnato dal momento che come abbiamo precedentemente, il tutore svolge una funzione primaria in numerose procedure amministrative e giudiziarie, come nel confermare la richiesta d'asilo proposta dal parte del minore non accompagnato, nel perfezionare la procedura per il rilascio del permesso di soggiorno, oppure nel dare l'assenso ai fini dell'emissione di un provvedimento di rimpatrio¹⁴⁰.

Nel momento in cui entrambi i genitori sono morti o non possono esercitare la potestà genitoriale, il Giudice tutelare deve disporre la nomina del tutore secondo l'art. 343 c.c. Ai sensi dell'art. 357 c.c il tutore del minore è colui che ha la cura della persona del minore, che lo rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni.

Come è stato evidenziato dai numerosi report del Ministero dell'Interno, la maggior parte dei MSNA che arriva sul territorio italiano ha un'età compresa fra i 16 e i 17 anni, e molti sono prossimi alla maggiore età. Nonostante la normativa imponga la nomina del tutore non oltre le 48 ore dalla "*notizia del fatto da cui deriva l'apertura della tutela*", la prassi dell'assegnazione di un tutore ha visto il proliferare di tempistiche notevolmente superiori (fra i 3 e 6 mesi). Secondo il Gruppo nazionale Enti e Servizi di Pronta Accoglienza Minori¹⁴¹, la nomina dovrebbe avvenire chiaramente nel più breve tempo possibile, auspicabilmente non

¹³⁹ANCI, Caritas Italia, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia nel 2015*, in collaborazione con UNHCR, 2015, p.23.

¹⁴⁰M.Giovannetti, *Storie minori*, cit., p.103.

¹⁴¹Gruppo nazionale Enti e Servizi di Pronta Accoglienza Minori in collaborazione con Save the Children, *Le procedure e le buone prassi*, cit., par. 4.1.

oltre 2 mesi dalla segnalazione al Giudice tutelare. Quindi nell'arco di questo tempo spesso i minori raggiungono la maggiore età e non viene attribuita loro alcuna tutela. Conseguentemente i MSNA perdono il beneficio di usufruire di moltissimi servizi loro garantiti dalla legge - in ragione della condizione di minorenni - proprio perché sprovvisti di un tutore.

L'art. 19 del D.Lgs. n. 142 del 2015 stabilisce che il tutore debba possedere le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e per svolgere i propri compiti in conformità al principio dell'interesse superiore del minore. Secondo il Gruppo nazionale Enti¹⁴² è necessario che il tutore sia adeguatamente formato a rispondere alle esigenze e nel garantire i diritti dei minori stranieri non accompagnati, inclusi quelli che sono i bisogni di carattere culturale e religioso. Talvolta sono le realtà locali che decidono di attivare dei corsi di formazione per i tutori, ma questo va a discrezione delle singole autorità territoriali. I tutori quindi privi di una formazione specifica, tendono a intrattenere coi minori dei rapporti formali, fino a casi in cui i due soggetti non si incontrano affatto. Occorre inoltre evidenziare che la normativa nazionale non definisce delle linee guida che possono essere seguite, nell'espletamento della tutela. Infatti le uniche disposizioni che troviamo sono all'interno del Codice civile, all'art. 343 e ss., le quali riguardano quasi esclusivamente la gestione del patrimonio del minore. L'attività della quale il tutore sarà responsabile avrà come oggetto tutti gli atti concernenti la cura della persona del minore; infatti i tutori dovranno supportare i minori negli affari quotidiani e nell'affrontare le problematiche che si possono presentare durante il loro percorso. Secondo una ricerca condotta da Schmidt (2009)¹⁴³ i minori stranieri non accompagnati hanno molte aspettative nei confronti dei propri tutori. I MSNA intervistati nello studio riportano che i tutori dovrebbero essere sempre reperibili, disponibili in qualsiasi situazione e che non li dovrebbero lasciare soli nell'affrontare le difficoltà di tutti i giorni. Il tutore in tutte le fasi decisionali e di valutazione del percorso del MSNA dovrebbe essere una figura di riferimento che accompagna il fanciullo nel prendere le decisioni in tutti i procedimenti che lo riguardano, ma anche nell'accesso ai servizi e nella definizione dei progetti. In questi contesti, i tutori nell'avvicinarsi di diversi soggetti incaricati all'assistenza del minore, dovrebbero rimanere gli unici soggetti in grado di garantire una continuità del percorso di crescita¹⁴⁴.

¹⁴²*Ibidem*.

¹⁴³A. Schmidt, *Guardians of the unaccompanied minor asylum seekers*, Thesis, 2009, p.37.

¹⁴⁴P. Pannia, *Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, cit., p.176.

Secondo Accorinti (2014)¹⁴⁵ fra i diversi compiti assegnati al tutore vi dovrebbero essere:

- 1)l'avviamento delle pratiche in Questura per il rilascio permesso di soggiorno per minore d'età;
- 2)l'iscrizione del minore al Servizio Sanitario Nazionale e il consenso ai trattamenti medici che potranno riguardarlo;
- 3)l'iscrizione del minore a scuola e ad altre attività (ricreative, sportive o lavorative, ecc...);
- 4)la rappresentanza legale in procedimenti penali e assistenza nell'impugnare un eventuale diniego della protezione internazionale;
- 5)l'accompagnamento nell'audizione alla Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato nel caso di un MSNA richiedente asilo.

Per quanto riguarda la scelta del tutore, questo non può essere scelto fra soggetti, individui o organizzazioni i cui interessi siano in contrasto con quelli del minore; in ogni caso il tutore può essere sostituito, ma solo se manifesta un'inidoneità ai compiti stabiliti. Spetta sempre al Giudice tutelare la competenza di verificare l'idoneità del tutore nell'assunzione dell'incarico, con l'ausilio dei Servizi sociali.

Una delle possibili soluzioni rimane quella della designazione di un parente a tutela del minore, nel caso in cui ve ne siano sul territorio italiano, idoneo e disponibile ad assumersi i compiti propri del tutore. Nel caso in cui non sia possibile nominare un parente del minore, è possibile che la scelta ricada su un privato cittadino idoneo all'ufficio o eventualmente l'Ente Locale dove si trova il minore. Viste le difficoltà e le lunghe tempistiche riscontrate nella prassi della nomina dei tutori, il Gruppo Nazionale Enti raccomanda ai Giudici tutelari e agli Enti locali di adottare dei protocolli di intesa al fine di facilitare le procedure di nomina del tutore¹⁴⁶.

Fra i soggetti spesso vengono nominati soggetti pubblici come il Sindaco dell'Ente locale in cui si trova il minore, il quale delega il compito a sua volta ai Servizi sociali incaricati all'assistenza di persone vulnerabili. Quindi, visto l'alto numero di beneficiari di questo tipo di servizio, si sono spesso istituiti uffici per la Tutela pubblica all'interno della Direzione preposta ai Servizi sociali.

Le prassi identificate a livello locale e regionale con riferimento all'apertura della tutela risultano essere abbastanza diversificate; ad esempio nell'Emilia Romagna prevale l'apertura della tutela civile - applicando il capo I del titolo X del Codice civile - dove si danno seguito ad affidamenti di tipo amministrativo, ovvero un affidamento disposto dai

¹⁴⁵M. Accorinti, *Politiche e pratiche sociali*, cit., p.34.

¹⁴⁶Gruppo Nazionale Enti e Servizi di Pronta Accoglienza Minori in collaborazione con Save the Children, *Le procedure e le buone prassi*, cit., par. 4.1.

Servizi sociali e reso esecutivo dal Giudice tutelare. Mentre nelle Marche si attiva la competenza del Tribunale dei minorenni, il quale dispone affidamenti giudiziali, ex art. 9 L. n. 184/83. A Torino invece viene segnalato il minore al Giudice tutelare, il quale dopo 60 giorni deferisce la tutela al Comune, il quale a sua volta articola un progetto, e invia nuovamente il tutto al Giudice tutelare, il quale affida il minore al responsabile della comunità o del centro di accoglienza. A Milano dopo un mese dall'inserimento del minore in comunità d'accoglienza viene richiesta l'apertura della tutela al Giudice tutelare, il quale può attingere ad un elenco di tutori selezionati tra volontari del progetto "Sportello Tutori"¹⁴⁷.

Accade spesso che possano essere individuati soggetti i quali siano in aperto conflitto d'interesse col minore, ma non vi è nessuna autorità che vigili sul corretto espletamento della funzione di tutela. Talvolta i minori, vista la mancanza di posti disponibili nelle comunità di prima accoglienza, vengono trasferiti in comunità di seconda accoglienza in zone talvolta lontane (oppure direttamente in altri Comuni) rispetto a quelle in cui è stata istituita la tutela, portando quindi il minore e il tutore ad non incontrarsi mai¹⁴⁸. Una prassi che si sta sviluppando anche se in modo discontinuo sul territorio, è quella concordata dei Garanti regionali per l'infanzia i quali promuovono la creazione di "albi" o "elenchi" appositi, riservati a persone adeguatamente selezionate e formate per esercitare il ruolo di tutore¹⁴⁹. Un'altra prassi comune è quella della scelta di avvocati, attingendo agli elenchi dei difensori d'ufficio (per la materia penale) del Tribunale per i minorenni.¹⁵⁰ Una delle possibilità residuali è quella della nomina di tutori volontari, i quali vengono selezionati in base a criteri non omogenei e da parte di associazioni (invece che da istituzioni locali) con chiare conseguenti criticità legate alla discrezionalità della nomina.

3.7. L'accertamento dell'identità e dell'età del minore non accompagnato

L'accertamento dell'identità e dell'età rappresentano aspetti cruciali nell'accoglienza del MSNA. I minori viaggiano spesso privi di documenti validi per l'ingresso in Italia, talvolta perché fuggiti da zone di

¹⁴⁷M. Giovannetti, *Politiche e pratiche*, cit., p.104, nt 15.

¹⁴⁸P. Pannia, *Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, cit., p.176.

¹⁴⁹Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e adolescenza in Italia - 8° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2014-2015*, 2015, p.151

¹⁵⁰*Ibidem*, p.151, n.t 21.

guerra e impossibilitati a portare con loro il passaporto o a richiedere un visto. Oppure accade spesso che durante il tragitto verso l'Europa questi perdano i documenti. Tuttavia, secondo delle testimonianze di alcuni assistenti sociali della zona di Prato¹⁵¹ accade spesso che i minori si presentino con dei certificati di nascita o carte d'identità, talvolta trascritti e/o documenti registrati da notai tradotti in Italiano, da cui si evince l'identità e l'età. La prassi prevede che una volta intercettato il minore sul territorio, ne deve essere accertata l'identità, mediante un controllo che viene eseguito - potremmo dire - a "tappeto", mentre l'accertamento dell'età viene operato solo nel caso in cui sussistano dei dubbi circa l'età del minore¹⁵². Il T.U.I. si è occupato della materia definendo all'art. 6, c. 4 le modalità con cui vengono realizzati gli accertamenti sull'identità del minore. Ovvero al momento del ritrovamento del minore questo viene accompagnato in Questura, dove viene sottoposto a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici, e questi vengono registrati insieme ai dati anagrafici dichiarati dal minore. Può essere richiesta la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore (ex art. 5, c. 3 del D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535), solo se questo non possiede documenti d'identità.

Per quanto concerne l'accertamento dell'età, il Parlamento Europeo ha individuato nella Risoluzione del 2013¹⁵³ una serie di raccomandazioni che dovrebbero essere seguite dagli Stati Membri nell'esecuzione degli accertamenti sui MSNA. Nel rispetto della Risoluzione del 2013 sulla situazione dei minori stranieri non accompagnati, gli accertamenti medici per la valutazione dell'età non dovrebbero impiegare tecniche mediche invasive, le quali possono causare traumi irreversibili nei minori. Inoltre il Parlamento deplora alcuni metodi utilizzati dagli Stati membri dalla natura controversa, basati sulla maturità delle ossa o la mineralizzazione dei denti, nei quali non si indicano i margini di errore della verifica. Il Parlamento invita inoltre la Commissione a delineare delle buone prassi *"che dovrebbero consistere in una valutazione multidimensionale e multidisciplinare"* effettuata in modo scientifico e condotta solo da medici specialisti del settore e indipendenti. Inoltre il Parlamento ricorda che deve essere sempre riconosciuto al minore il beneficio del dubbio. Infatti la presunzione della minore età deve essere garantita anche in caso di dubbio, al fine di evitare che il MSNA sia detenuto in Centri di

¹⁵¹M.Giovannetti, *Storie minori*, cit., p.98.

¹⁵²*Ibidem*.

¹⁵³Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE (2012/2263(INI)).

Identificazione ed Espulsione o comunque, in centri di accoglienza per adulti perché ritenuto maggiorenne¹⁵⁴.

La normativa italiana relativa all'accertamento dell'età del minore è frammentaria e scarna e non consente di individuare una procedura applicabile su tutto il territorio nazionale¹⁵⁵. Nel nostro ordinamento troviamo riferimenti a questo esame in più differenti testi; all'art. 19, c. 2, rubricato "Garanzie del minore non accompagnato", del d.lgs 85 del 2008 prevede che *"se sussistono dubbi in ordine all'età, il minore non accompagnato può, in ogni fase della procedura, essere sottoposto, previo consenso del minore stesso o del suo rappresentante legale, ad accertamenti medico-sanitari non invasivi al fine di accertarne l'età"*. Anche il D.P.R. n. 448 del 1988, all'art. 8 fornisce delle disposizioni concernenti l'accertamento dell'età del presunto minorenne, ma nell'ambito del processo penale; secondo il primo comma l'età del minore deve essere determinata con una perizia su impulso del Giudice. Nel secondo comma del medesimo articolo si stabilisce che *"qualora, anche dopo la perizia, permangono dubbi sulla minore età, questa è presunta ad ogni effetto"*.

Il principio generale del beneficio del dubbio non solo è applicabile nei procedimenti penali, ma viene esteso per via analogica anche in tutti i procedimenti riguardanti la verifica dell'età del MSNA. Inoltre come fa presente la Circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007 sull'Identificazione di migranti minorenni, gli accertamenti non forniscono solitamente risultati esatti ma si limitano ad indicare la fascia d'età compatibile con i risultati ottenuti. Può accadere che il margine di errore comprenda al suo interno sia la minore che la maggiore età; quindi ecco perché risulta di primaria importanza garantire il beneficio del dubbio anche in casi in cui non sia possibile individuare l'età del minore in modo certo.

Una volta che il minore sia stato informato sulle modalità con cui verrà svolta la visita medica e le eventuali conseguenze della stessa, l'accertamento deve essere effettuato previo consenso del minore o del suo rappresentante legale. Un eventuale rifiuto di essere sottoposto a tale visita, non può essere motivo di rigetto della richiesta di protezione internazionale, ex art. 19, c. 3 del D.Lgs. n. 85 del 2008.

Come possiamo osservare quindi la normativa è molto frammentata e dispersiva con riferimenti a questa materia in più decreti e circolari. Il legislatore non ha definito delle procedure omogenee e standardizzate per eseguire l'accertamento dell'età e questo ha portato allo sviluppo di numerose prassi nelle diverse realtà locali, basate su accordi fra aziende

¹⁵⁴Ministero dell'Interno e Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. *Garantire i diritti dei minorenni*, cit., p.34.

¹⁵⁵M.Accorinti, *Politiche e pratiche sociali*, cit., p.32.

ospedaliero del luogo, governi locali e le maggiori organizzazioni non governative del settore¹⁵⁶.

La tecnica più utilizzata sembra essere la radiografia del polso e della mano sinistra del presunto minore al fine di determinare l'età ossea, effettuata presso il reparto di radiologia ospedaliera (possibilmente in pediatria), nel luogo in cui si trova la Questura che richiama l'accertamento. Dopo l'esame viene compiuta una valutazione della scansione sulla base di un atlante, ovvero l'Atlante di Greulich e Pyle, del 1959¹⁵⁷. Questo atlante riporta una serie di radiografie effettuate negli anni '30 su bambini statunitensi di origine nord europea. Numerose autorità competenti del settore hanno criticato¹⁵⁸ questo metodo largamente utilizzato, dal momento che in tutte le valutazioni effettuate, si riscontra un margine di errore pari a circa 2 anni. Questo errore potrebbe dare seguito ad effetti drammatici nel caso in cui il minore sia prossimo alla maggiore età, potendo compromettere la permanenza di questi in Italia.

Recentemente anche la giurisprudenza italiana, nell'ordinanza n. 442 del 15 ottobre 2015 del Giudice di Pace di Genova, ha ritenuto non affidabili gli esiti degli esami radiologici voluti dalla Questura, proprio perché non si tiene conto di questo largo margine di errore¹⁵⁹.

Quindi al fine di garantire maggiori tutele al MSNA nell'accertamento dell'età, il Gruppo tecnico inter-istituzionale, istituito presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, tenuto conto del parere del Consiglio Superiore della Sanità del 25 febbraio 2009, ha redatto il "Protocollo per l'Accertamento dell'età dei minori secondo il modello dell'approccio multidimensionale" il c.d. "Protocollo Ascone". Si tratta di un documento che stabilisce una serie di punti per migliorare la

¹⁵⁶P. Pannia, *Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, cit., p.171.

¹⁵⁷ASGI, AICCRE (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa), Caritas Italiana, Communitas Onlus, Ce.S.Pi. (Centro Studi politiche internazionali). *Il diritto alla Protezione - studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, 2009.

¹⁵⁸*Ibidem*, cit., p.223, nel quale si cita il Medical Foundation, la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, le Linee Guida del Royal College of Pediatrics and Child Health della Gran Bretagna.

¹⁵⁹ Nel caso specifico la Questura di Genova aveva chiesto l'espulsione del minore perché risultava maggiorenne dall'esame radiologico eseguito. Il difensore del minore ricorrendo di fronte al Giudice di pace contro il provvedimento di espulsione, ha allegato fra le diverse prove anche un certificato anagrafico del minore, provando non soltanto la condizione di minorenne del ricorrente, ma anche dell'inaffidabilità del modello di Greulich e Pyle. <http://www.meltingpot.org/Accertamento-dell-eta-dei-minori-stranieri-non-accompagnati.html#.V1BZX9eTxhR>

procedura per l'identificazione dei MSNA, il quale però non è ancora stato adottato ufficialmente¹⁶⁰.

Nel protocollo si evidenzia la necessità di introdurre una procedura uniforme per l'accertamento dell'età a livello nazionale, multidisciplinare e multidimensionale. Si prevede al suo interno che nei risultati dell'esame si debba comprendere i dati risultanti dalla rilevazione radiologica, del grado di maturazione ossea, e dall'esame pediatrico fisico (comprendere gli esami medici attinenti all'arcata dentale) svolti in strutture pubbliche dotate di personale specializzato. Il minore dovrà essere inoltre poi ascoltato in una serie di colloqui psicologici, in modo che si possa determinare il suo grado di maturità. I medici dovranno essere supportati da un mediatore linguistico e culturale e nell'accertamento dovrà essere tenuto presente l'irreperibilità dei genitori o dei rappresentanti legali. L'intero team di esperti dovrà elaborare il responso, contenente un'opinione sulla possibile età del minore specificando il margine di errore e le ragioni di questo margine. In ultima analisi è importante che si sviluppi un protocollo nazionale sull'accertamento dell'età del MSNA nel caso in cui questi commettano dei reati, in modo da capire in quale giurisdizione ricada il soggetto, se sotto la giurisdizione del Tribunale dei minorenni o sotto quella del Tribunale ordinario. Secondo Save the Children¹⁶¹ il protocollo però non prevede una serie di garanzie, fra cui non menziona la necessità del consenso informato ed esplicito del minore all'esame medico. Nessun trattamento medico sanitario può essere imposto al minore, nel rispetto dell'art. 32, c. 2 della Costituzione, secondo cui *“Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge”*. Il protocollo dovrebbe prevedere inoltre l'obbligo di rilasciare un certificato al minore, tradotto in una lingua che egli o ella possano comprendere, indicando le tempistiche in base alle quali il processo di accertamento dovrebbe aver luogo. La notifica della decisione di attribuzione dell'età dovrebbe inoltre recare le indicazioni dei mezzi di impugnazione. In aggiunta si dovrebbe garantire l'applicazione di tutte le misure in materia di protezione dei minori fino al completamento del processo di accertamento dell'età. In ogni caso dovrebbe essere prevista la presenza di un rappresentante legale qualificato.

L'art. 4, c. 2, del D.Lgs. n. 24 del 2014, che attua la Direttiva 36 del 2011¹⁶², rubricato *“Minori non accompagnati vittime di tratta”*, prescrive

¹⁶⁰M.Accorinti, *Politiche e pratiche sociali*, cit., p.31.

¹⁶¹Save the Children Italia, *Analisi e posizione di Save the Children Italia sul protocollo su determinazione dell'età dei minori non accompagnati*, 2010, p.6.

¹⁶²Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

che con un decreto interministeriale - da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del suddetto decreto legislativo - si definiranno *“i meccanismi attraverso i quali, nei casi in cui sussistano fondati dubbi sulla minore età della vittima e l'età non sia accertabile da documenti identificativi, nel rispetto del superiore interesse del minore, si procede alla determinazione dell'età”*. L'art. 4 ricorda che l'accertamento deve avvenire attraverso una procedura multidisciplinare condotta da personale specializzato tenuto conto delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore. In ogni caso nelle more della determinazione dell'età, la minore età deve essere presunta, anche *“nel caso in cui la procedura multidisciplinare non consente di stabilire con certezza l'età dello stesso”*. Tuttavia, questo decreto non è stato ancora definito.

3.8. Indagini familiari e rimpatrio assistito

Le indagini familiari rappresentano una fase necessaria che deve essere messa in atto al fine di garantire i diritti del minore. Infatti fra i diritti fondamentali riconosciuti al fanciullo, il diritto all'unità familiare rappresenta il principio cardine di tutte le procedure che verranno messe in atto a seguito dell'accertamento della presenza del minore non accompagnato sul territorio. Al momento della individuazione del minore, e a seguito della presa in carico di questo, è tempestivamente avviata ogni iniziativa volta all'individuazione dei familiari del minore al fine di capire se il rimpatrio nel Paese d'origine sia la soluzione migliore. In gergo, si definisce questo tipo di rimpatrio come “assistito”; i riferimenti normativi li ritroviamo all'art. 1, c. 4 del d.P.C.M 535/99 dove per rimpatrio assistito *“si intende l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine, in conformità alle convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al presente regolamento”*. Gli Enti locali grazie a delle interviste dovranno promuovere un processo di conoscenza dettagliata del *background* del minore ovvero ricostruendo la sua storia e la sua condizione familiare, i *push* e i *pull factors* che lo hanno portato a lasciare il Paese di provenienza e venire in Italia, approfondire le eventuali criticità o vulnerabilità emerse dai colloqui per comprendere la realtà dei territori di provenienza.

Questo procedimento può assumere sia la forma di un rimpatrio “forzato”, sia di un rimpatrio volontario. Infatti può essere lo stesso minore ad esprimere la volontà di ricongiungersi coi propri familiari. Secondo l'art. 7 del D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535 *“il rimpatrio deve svolgersi in condizioni tali da assicurare il rispetto dei diritti garantiti al minore dalle Convenzioni internazionali, dalla legge e dai*

provvedimenti dell'autorità giudiziaria e tali da assicurare il rispetto e l'integrità delle condizioni psicologiche del minore, fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili”.

Il compito di svolgere le indagini familiari fino al 2012 era affidato al Comitato per i minori stranieri, e successivamente è divenuta competente la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la quale ai sensi dell'art 2, c. 2, lett. f) del D.P.C.M. n. 535/1999 “ *svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o Paesi Terzi*”. In passato il Comitato per i minori stipulava convenzioni con organismi o associazioni sia a carattere nazionale, come il VIS (Volontariato Internazionale per lo Sviluppo) o l'Ai.Bi. (Amici dei Bambini) o a carattere internazionale come il Servizio Sociale Internazionale, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) o la Croce Rossa Italiana (CRI) al fine di implementare al meglio le ricerche familiari, soprattutto per prendere contatto con le famiglie nei Paesi d'origine¹⁶³.

Dal 2008 la Direzione Generale dell'Immigrazione si appoggia all'OIM, a seguito di una selezione avvenuta sulla base di procedura ad evidenza pubblica, la quale è incaricata allo svolgimento delle ricerche familiari sul territorio d'origine del minore o ovunque essi si trovino.

Nel corso del 2015 è stato richiesto all'OIM di svolgere 432 indagini familiari, su richiesta dei Servizi sociali degli Enti Locali predisposti all'accoglienza di MSNA. Le indagine predisposte riguardavano minori albanesi, kosovari, bengalesi e senegalesi. Su 432 indagini, 231 sono state effettuate a beneficio di minori albanesi i quali rappresentavano il gruppo più consistente. Rispetto agli anni precedenti sono aumentate le richieste di svolgimento di indagini familiari in Paesi terzi come in Austria, Belgio, Francia, Germania, Regno Unito, Svezia, Norvegia, Spagna, Svizzera, Malta e Turchia¹⁶⁴.

Una volta effettuata la ricerca dei familiari ed accertate le condizioni di vita non pregiudizievoli per il MSNA nel Paese d'origine, si può procedere col rimpatrio assistito.

Questo atto che deve essere assunto nel rispetto del superiore interesse del minore e si differenzia dall'espulsione dal momento che si realizza con una serie di garanzie procedurali e sostanziali¹⁶⁵; il minore e i

¹⁶³European Migration Network, *Secondo Rapporto EMN Italia -Minori non accompagnati , Ritorno assistito Protezione Internazionale*, Edizioni Idos, Marzo 2010, p.22.

¹⁶⁴Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche Sociali, i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia, Report di monitoraggio 31 dicembre 2015.

¹⁶⁵M.Giovannetti, *Storie minori*, cit., p.37.

genitori devono essere “sentiti” nell’ambito del procedimento e devono essere condotte indagini nel Paese d’origine al fine di verificare se vi siano le condizioni necessarie affinché il minore possa tornare. Questi accertamenti, nell’ambito di un provvedimento coattivo di espulsione, non vengono effettuati, salvo il rispetto del principio *non refoulement*. Il rimpatrio assistito non è un provvedimento semplicemente coattivo, come può essere l’espulsione; questo si basa sulla presunzione che il rimpatrio rappresenti la migliore soluzione per il minore. Infatti le autorità competenti dovranno verificare che vi siano opportunità assistenziali, formative e lavorative in tale Paese, con una contestuale valutazione delle capacità della famiglia di mantenere, istruire e assistere il minore.

Seguendo il protocollo dell’OIM le indagini familiari si articolano in diverse fasi; una prima fase prevede un’indagine presso le famiglie d’origine. L’intervista viene condotta sempre nell’abitazione del nucleo familiare, salvo casi eccezionali per cui per motivi di sicurezza afferenti al contesto di origine, si rende necessario procedere con differenti modalità che possono prevedere un’intervista per via telefonica, o con una visita dei parenti del minore presso gli uffici OIM o altro luogo sicuro¹⁶⁶. Successivamente il personale OIM si metterà in contatto con il Servizio sociale di riferimento, al fine di incontrare il minore presso la città in cui quest’ultimo si trova, in presenza dell’assistente sociale dell’Ente locale. Il personale OIM, con la collaborazione dell’assistente sociale e del minore, redige un piano di reintegrazione, calibrato sulle attitudini e sulle necessità del MSNA.

I piani di reintegrazione presentati ai minori si distinguono in più tipologie di progetto; ad esempio alcuni possono essere incentrati sulla micro imprenditorialità, sul lavoro autonomo, sulla formazione scolastica, ma anche e soprattutto possono riguardare attività lavorative connesse con le attività economiche dei familiari. Il progetto di reinserimento prevede anche un piano di monitoraggio della durata di 6 mesi, atto a dar conto alla Direzione Generale dell’Immigrazione, e a tutti gli *stakeholders* coinvolti dell’andamento dello stesso. I fondi destinati ai progetti possono essere erogati soltanto sotto forma di beni e servizi.

Nel 2015 l’OIM, su indicazione della Direzione Generale dell’Immigrazione, ha predisposto 16 rimpatri volontari assistiti, garantendo in favore dei beneficiari altrettanti progetti di reinserimento nel contesto socio-economico di origine. Fra le diverse tipologie di progetti di reintegrazione sono stati previsti progetti in campo agricolo, nel campo dell’informatica, della meccanica, della ristorazione e anche progetti di avvio di micro esercizi commerciali. Per quattro minori è stata

¹⁶⁶Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche Sociali, i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia, Report di monitoraggio 31 dicembre 2015, p. 10.

realizzata anche una parziale ristrutturazione e messa in sicurezza dell'abitazione familiare. In alcuni casi, oltre a realizzare un micro progetto che prevedesse una formazione specifica in un ambito professionale prescelto dal minore, si è altresì provveduto a garantirne l'accoglienza in un contesto diverso da quello genitoriale, con il sostegno ulteriore di una organizzazione non governativa locale¹⁶⁷.

Il provvedimento viene quindi assunto ex. art. 7 del D.P.C.M. 535 del 1999, dalla Direzione Generale dell'Immigrazione la quale "*dispone il rimpatrio assistito del minore presente non accompagnato, assicurando che questi sia stato previamente sentito, anche dagli enti interessati all'accoglienza, nel corso della procedura*". Al fine della valutazione della situazione del MSNA deve essere accertato l'assenso del tutore o del legale rappresentante del minore in Italia, deve essere rilasciato il preventivo nullaosta del Tribunale dei minorenni, a meno che non sussistano procedimenti giurisdizionali a carico del minore o inderogabili esigenze processuali¹⁶⁸. Soprattutto - secondo le linee guida della Direzione Generale dell'Immigrazione del 19 dicembre 2013¹⁶⁹ - la manifesta volontà del minore, capace di discernimento, di ritornare nel Paese d'origine deve essere ritenuta una *condicio sine qua non* affinché sia adottato il provvedimento.

Il rimpatrio generalmente viene poi eseguito dalle forze di polizia, dai Servizi sociali o dall'organizzazioni che hanno svolto le indagini nel Paese di origine.

Questi attori procedono all'organizzazione del viaggio del MSNA dal luogo di temporanea residenza, fino al Paese d'origine ovvero presso i genitori, occupandosi, qualora la situazione lo richieda, dei documenti per il viaggio.

Nel caso in cui venga emesso un provvedimento di rimpatrio questo potrà essere impugnato dal minore, per mezzo dell'assistenza del tutore, di fronte al Tribunale regionale amministrativo. E qui la dottrina critica la scelta del legislatore di delegare questo compito al TAR dal momento che il Giudice competente dovrebbe essere il Tribunale per i minorenni, il quale ha "*competenza primaria nel valutare l'interesse preminente del minore*" ¹⁷⁰.

Queste procedure però si differenziano dal caso in cui il MSNA abbia avanzato domanda di protezione internazionale e che voglia ricongiungersi ai propri familiari regolarmente residenti in un Paese

¹⁶⁷*Ibidem*, p.12.

¹⁶⁸European Migration Network, *Secondo Rapporto*, cit., p.22.

¹⁶⁹Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Linee guida sui minori stranieri non accompagnati - Le competenze della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, 19 dicembre 2013.

¹⁷⁰P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, cit., p.224.

dell'UE. Secondo quanto previsto dalla Convenzione Dublino III, sarà competente la c.d Unità Dublino del Paese di accoglienza del MSNA a richiederne il trasferimento attraverso l'Unità Dublino del Paese in cui risiedono i parenti del MSNA.¹⁷¹

Per quanto concerne invece il rimpatrio del minore che ha richiesto la protezione internazionale, questa è disciplinata dall'art. 19, c. 7 del D.Lgs. n. 142 del 2015. Secondo questo articolo il Ministero dell'interno ha la facoltà di stipulare convenzioni, sulla base delle risorse disponibili del "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo", con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie, al fine di attuare di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati (come accade coi MSNA non richiedenti asilo). Vigge l'obbligo della assoluta riservatezza sulle informazioni concernenti i minori in modo da tutelare la sicurezza del richiedente e dei suoi familiari.

Tuttavia se non sussistono presupposti per procedere nel rimpatrio, la Direzione Generale dell'Immigrazione dispone che sia operato il non luogo a procedere al rimpatrio e segnala la situazione ai Servizi sociali e al Giudice Tutelare o al Tribunale per i Minorenni perché si provveda all'affidamento del minore, ai sensi della L. n.183/1984. Inoltre la Direzione Generale dell'Immigrazione dispone che sia avviato un progetto di integrazione, il quale abbia una durata minima di due anni.

La tematica del rimpatrio assistito ha presentato nel corso degli anni criticità più o meno importanti; dalle tempistiche troppo lunghe nella conduzione delle indagini e dalla mancanza di chiarezza e trasparenza rispetto ai criteri adottati nella valutazione della situazione del MSNA, fino alla assenza di comunicazione degli esiti delle indagini ai Servizi sociali da parte del Comitato dei minori¹⁷². Notevoli difficoltà si presentavano anche per quanto riguardava l'effettiva costruzione di progetti di inserimento nel contesto di provenienza dei minori e il loro monitoraggio nel corso del tempo ¹⁷³.

Inoltre, anche l'impostazione stessa della normativa in tema di rimpatrio assistito è stata oggetto di aspre critiche. Secondo la dottrina¹⁷⁴ il trattamento del MSNA non sfugge alla logica conflittuale che contrappone la legislazione in tema di protezione del minore e la normativa in tema d'immigrazione, la quale si basa sui principio della difesa dell'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato. Per cui alla luce

¹⁷¹OIM, Family Tracing <http://familytracingitaly.org/index.php/it/indaginif/14-sample-data-articles>.

¹⁷²M.Giovannetti, *Politiche e pratiche*, cit., p.109.

¹⁷³*Ibidem*.

¹⁷⁴L. Miazzi e P. Morozzo della Rocca, *Che cosa è cambiato per i bambini stranieri*, cit., p.11.

della normativa appena citata i fanciulli privi della cittadinanza italiana sono ancora percepiti primariamente come “stranieri”. Questo conflitto è emerso poi nella normativa contenuta nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1999 e dalle Linee guida per lo svolgimento delle attività del Comitato minori stranieri (ovvero le Disposizioni attuative dei compiti attribuiti al Comitato Minori Stranieri in merito ai minori non accompagnati presenti sul territorio)¹⁷⁵. Nonostante i numerosi riferimenti sia nel decreto che nelle disposizioni attuative alle norme della “Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e adolescenza” del 1989, il risultato che emerge è quello di circoscrivere “*la portata dei diritti fondamentali*” dei MSNA¹⁷⁶. Infatti fra i maggiori compiti affidati al Comitato per i minori (oggi compiti della Direzione Generale dell’Immigrazione) uno è quello di vigilare sulle modalità del soggiorno in Italia dei minori. All’art. 9 del D.P.C.M. 535/99 si stabilisce un tempo definito in cui il MSNA può soggiornare sul territorio italiano, ovvero fino a 90 giorni. La seconda parte del primo comma art. 9 del D.P.C.M. stabilisce che la Direzione Generale dell’Immigrazione “*può proporre alle autorità competenti l’eventuale estensione della durata del soggiorno fino ad un massimo di centocinquanta giorni, con riferimento a progetti che comprendano periodi di attività scolastica o in relazione a casi di forza maggiore*”. La problematica principale risiede nella concezione del soggiorno del minore non accompagnato “*come un soggiorno temporaneo, per il tempo necessario per l’espletamento delle indagini familiari, in vista di un possibile ricongiungimento coi propri familiari*”¹⁷⁷. Quindi è chiaro che in queste disposizioni si vuole circoscrivere il più possibile la permanenza del MSNA sul territorio italiano e la soluzione auspicabile sembra essere quella del ricongiungimento familiare mediante il rimpatrio assistito. Inoltre le linee guida non hanno coordinato le competenze della Direzione Generale dell’Immigrazione e quelle dell’autorità giurisdizionale minorile, la quale in base alla L. n. 184/1983 è tenuta ad emettere provvedimenti quali l’affidamento e la nomina di un tutore¹⁷⁸. Il legislatore ha affidato in via principale la gestione dei MSNA ad organi amministrativi (quale è la Direzione Generale dell’Immigrazione), i quali secondo la magistratura minorile “*non può considerare in via esclusiva, l’interesse del minore,*

¹⁷⁵Comitato minori stranieri, *Disposizioni attuative dei compiti attribuiti al Comitato Minori Stranieri in merito ai minori non accompagnati presenti sul territorio*, <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2003/marzo/comit-minori-str-linee.html>.

¹⁷⁶P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, cit., p.221.

¹⁷⁷Comitato minori stranieri, *Disposizioni attuative dei compiti attribuiti al Comitato Minori Stranieri*, cit., par. 3.

¹⁷⁸P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, cit., p.223.

come dovrebbe, poiché deve tenere in considerazione gli interessi dell'amministrazione compresi quelli dei rapporti con gli altri stati e i problemi economici con gli Enti locali che si fanno carico dei minori"¹⁷⁹. Altre criticità sono state evidenziate con riferimento al fatto che le procedure speciali dedicate ai MSNA sono definite da fonti "sub-legislative" le quali concedono eccessivi spazi di discrezionalità, col conseguente affievolimento delle garanzie processuali. Soprattutto, con riferimento a provvedimenti che limitano la libertà personale del minore, come il rimpatrio assistito, la cui competenza dovrebbe ricadere sul Tribunale dei minorenni, piuttosto che la Direzione Generale dell'Immigrazione. Quindi si è sviluppata una prassi secondo cui alcuni Tribunali dei minorenni si sono rifiutati di concedere il nulla osta perché i programmi di rimpatrio non presentavano delle misure adeguate alla reintegrazione e i Tribunali regionali amministrativi hanno sospeso numerosi provvedimenti per manifesta infondatezza delle motivazioni adeguate per il rimpatrio.¹⁸⁰

3.9. Affidamento del minore non accompagnato

A seguito delle fasi di raccolta delle informazioni riguardanti l'identità del minore e delle ricerche familiari, nel caso in cui venga emesso un provvedimento di "non luogo a provvedere al rimpatrio", il permesso di soggiorno per minore d'età può essere convertito in permesso per affidamento. Può accadere infatti che nel corso dell'iter di accoglienza del minore, parenti o connazionali di questo ne richiedano l'affidamento. Secondo dati del Ministero dell'Interno nel 2013 furono rilasciati 2.712 permessi di soggiorno per minore d'età ma solo 1.071 di questi¹⁸¹ furono convertiti in permessi di soggiorno per affidamento.

Si possono individuare 3 tipi di affidamento, due previsti dalla L. n. 184 del 1983 ed uno di carattere fattuale. Una tipologia è prevista all'art. 4 della suddetta legge ovvero l'affidamento giudiziale, disposto mediante un provvedimento del Tribunale per i minorenni. La seconda tipologia è l'affidamento consensuale o amministrativo disposto dai Servizi sociali e reso esecutivo dal Giudice tutelare, regolato dall'art. 2 e ss. della L. n. 184/83. Se il minore non ha ancora compiuto 14 anni ed è stato affidato ad un connazionale, questo viene iscritto nel permesso di soggiorno dell'adulto affidatario. Al compimento dei 14 anni verrà attribuito al fanciullo un permesso di soggiorno per motivi familiari. L'ultima

¹⁷⁹A.C.Moro, *Minori stranieri e tutela giuridica*, in V. Belotti, R.Maurizio, A.C.Moro (a cura di) "Minori stranieri in carcere", Guerini e Associati, Milano, 2006, p.59.

¹⁸⁰P. Morozzo della Rocca, *La condizione giuridica dei minori stranieri: norme, giurisdizione, prassi amministrativa*, in "Minori Giustizia", 3-4, 2002, p.76.

¹⁸¹M.Accorinti, *Politiche e pratiche sociali*, cit., p.80.

tipologia è l'affidamento fattuale, nel quale il minore viene affidato a parenti entro il quarto grado che ne hanno fatto richiesta, una volta accertata l'idoneità di questi a prendersi cura del minore, dove non è necessario l'assunzione di un provvedimento formale. Solitamente però l'adulto richiede il provvedimento e questo viene ratificato dal Tribunale dei minorenni anche se non è previsto per legge¹⁸². Da quel momento i Servizi sociali, vigilano sull'affido, sostengono la famiglia e aiutano il minore nell'inserimento scolastico/lavorativo. Una volta ratificato l'affidamento da parte del Giudice tutelare, i Servizi sociali dovranno redigere un progetto, elaborato da un'équipe multi-professionale composta da un assistente sociale, un educatore e un mediatore culturale, che delinea azioni a supporto del minore e della famiglia affidataria. Come previsto dal c. 4 dell'art. 5, L. n. 149/2001, i Servizi sociali dovranno corrispondere agli affidatari una somma mensile a titolo di contributo di mantenimento del minore, la quale può essere integrata in relazione a particolari condizioni psico-fisiche del minore¹⁸³. Differentemente dal permesso per minore d'età che non consente di svolgere attività lavorativa, il permesso per affidamento permette al minore di lavorare e può essere convertito in permesso per studio o lavoro, al compimento del suo 18° anno d'età, come previsto dalla Circolare del Ministero dell'Interno del 9 aprile 2001. Tuttavia come espresso dalla Circolare del Ministero dell'Interno del 13 novembre 2000 il permesso di soggiorno per minori d'età *"in quanto preordinato alla immediata tutela del minore non accompagnato nelle more dell'adozione dei provvedimenti più adeguati ai fini del reinserimento nella sua famiglia d'origine"* non rappresenta un titolo che consente lo svolgimento di alcuna attività lavorativa, dal momento che viene concessa una provvisoria autorizzazione alla permanenza sul territorio dello Stato italiano, non finalizzata a garantire un diritto di stabilimento¹⁸⁴. La Circolare in questione infatti non consente che il permesso di soggiorno per minore d'età possa essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro o per studio, riconosciuti all'art. 32 del D.Lgs. n. 286 del 1998. Tuttavia secondo alcune pronunce giurisprudenziali (Ordinanza del 21 novembre 2001 e Ordinanza del 31 maggio 2001 del Tribunale di Torino, ordinanza n. 620 del 7 giugno 2001 del TAR Piemonte e n.716 29 agosto 2001 del TAR Emilia Romagna)¹⁸⁵, le decisioni delle Questure di non riconoscere il diritto a svolgere attività

¹⁸²M.Giovannetti, *Politiche e pratiche*, cit., p.108, nt 34.

¹⁸³*Ibidem*.

¹⁸⁴Circolare del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione centrale per la polizia stradale, ferroviaria, di frontiera e postale, 13 novembre 2000.

¹⁸⁵M.Giovannetti, *Storie minori*, cit., p.37.

lavorativa ai minori titolari di permesso di soggiorno per minori d'età sarebbero state definite illegittime. In primo luogo, non sembrerebbe una questione legittima proprio perché le direttive impartite alla Pubblica Amministrazione mediante le circolari ministeriali non contengono contenuto normativo vincolante per i soggetti estranei all'amministrazione. Secondariamente, non può essere impedito al destinatario del permesso di soggiorno di godere sul territorio italiano *“dei medesimi diritti di qualsiasi altra persona, in primo luogo quella di svolgere attività lavorativa in conformità alla legislazione nazionale in materia di lavoro minorile”*¹⁸⁶.

¹⁸⁶Tribunale di Torino, ordinanza del 21 novembre 2001, http://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=documenti&id=1570&l=it.html.

L'integrazione nel Sistema SPRAR

4.1. L'accoglienza integrata

Come precedentemente visto l'accoglienza dei MSNA si suddivide in due fasi; una prima accoglienza si svolge in centri di permanenza temporanea dove vengono svolte le prime attività di identificazione, informazione, soddisfacimento dei bisogni primari e dove il soggiorno può perdurare fra i 60 e i 90 giorni. In una seconda fase l'accoglienza, se non viene richiesto il ricongiungimento familiare o se non viene disposto il rimpatrio assistito (sempre nel rispetto del superiore interesse del minore), prevede l'inserimento del fanciullo in strutture di seconda accoglienza.

Il sistema dell'accoglienza è complesso e multilivello e coinvolge numerosi attori i quali svolgono nei processi di ricevimento dei minori funzioni diverse. Nell'elenco seguente si riportano alcuni degli attori principali:

- 1) il Ministero dell'Interno;
- 2) le Regioni;
- 3) i Comuni;
- 4) l'ANCI;
- 5) le Organizzazioni internazionali e intergovernative;
- 6) le Organizzazioni del Terzo settore.

La gestione dell'accoglienza fa capo al Ministero dell'Interno, ovvero al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, il quale finanzia il sistema di accoglimento (ossia Centri governativi, strutture temporanee e lo SPRAR) per migranti e richiedenti asilo. Il Ministero ha istituito un "Tavolo di coordinamento nazionale" il quale ricopre numerose funzioni fra cui quella di indirizzo e programmazione della gestione dei flussi migratori non programmati, ottimizzazione dei sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale e di coordinamento dei tavoli regionali istituiti e presieduti dal Prefetto del Capoluogo di Regione allo scopo di attuare a livello territoriale gli obiettivi e gli indirizzi decisi a livello nazionale¹⁸⁷.

Fin dall'Emergenza Nord Africa le Regioni nei processi di gestione dei flussi migratori hanno assunto un ruolo sempre più preponderante, andando a rivestire un compito di coordinamento fra il Governo e gli Enti locali siglando diverse intese ed accordi. Soprattutto con l'Accordo del 2011 le Regioni hanno contribuito affinché vi fosse una redistribuzione

¹⁸⁷Gruppo di studio sul sistema di accoglienza del Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Roma, ottobre 2015, p.44.

dei migranti richiedenti protezione internazionale secondo criteri condivisi, al fine di perseguire una ridistribuzione omogenea sul territorio nazionale per alleggerire il carico sostenuto dalle Regioni maggiormente interessate dagli sbarchi¹⁸⁸.

I Comuni invece, secondo quanto previsto dall'art. 6, cc. 1 e 2 della L. n. 328/2000, dispongono la programmazione, l'erogazione di servizi e prestazioni economiche a sostegno dei minori. Spetta in particolare ai Servizi sociali degli Enti locali il compito di redigere le attività di assistenza relative agli interventi in favore di tutti minorenni (italiani e stranieri) presenti sul territorio, in osservanza del D.P.R. n. 616 del 1977¹⁸⁹. E' sempre compito del Comune quello di operare l'inserimento del minore non accompagnato presso famiglie, persone e strutture comunitarie di tipo familiare¹⁹⁰. Le spese per l'implementazione dei progetti e quelle di attivazione per gli interventi a sostegno dei minori sono a carico dei Comuni (sia in forma singola che associata) anche se per la gestione dei MSNA la Direzione Generale dell'Immigrazione garantisce il finanziamento delle strutture agli Enti locali, coprendo generalmente la quasi totalità dei costi. Al giorno d'oggi però gli Enti locali sono sempre più chiamati a integrare i fondi ministeriali attraverso il proprio bilancio.

L'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ha il compito di gestire il "Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli Enti locali" ossia si tratta di una struttura di coordinamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. In passato ANCI in collaborazione col Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aveva realizzato un Programma nazionale di protezione dei MSNA, una sperimentazione nella quale si delineava una rete di Comuni i quali costituivano un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza. Questo programma però ad oggi non è più stato finanziato¹⁹¹.

Altri attori che incontriamo nel sistema accoglienza sono le organizzazioni internazionali come l'OIM e l'UNHCR che forniscono un supporto amministrativo nella gestione dei processi per la richiesta di asilo, vigilano sul buon andamento dell'accoglienza dei migranti e forniscono informazioni legali e istituzionali.

Vi sono infine molte organizzazioni del "terzo settore" che garantiscono da anni un partenariato con le istituzioni pubbliche; si pensi che gli Enti

¹⁸⁸*Ibidem*, p.45.

¹⁸⁹M.Accorinti, *Politiche e pratiche sociali*, cit., p.41.

¹⁹⁰Secondo la L. n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato per la realizzazione di interventi e servizi sociali".

¹⁹¹M.Accorinti, *Politiche e pratiche sociali*, cit., p.42.

locali affidano solitamente la gestione dei servizi di accoglienza ad enti del “terzo settore no-profit”, mantenendo la responsabilità però della presa in carico. Solo per citare alcuni degli Enti no-profit con cui le istituzioni hanno collaborato si ricorda la Croce Rossa Italiana, Save the Children, Emergency, Medici Senza Frontiere, Caritas, Arci e Terre des Hommes¹⁹².

Nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sono sparite le distinzioni fra minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e quelli non richiedenti asilo grazie al D.Lgs. n. 142 del 2015. Per cui possono essere entrambi inseriti nel Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Il Sistema Centrale, grazie all'attività sul territorio degli Enti locali mira a garantire l'“accoglienza integrata” a tutti i MSNA, garantendo interventi che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico¹⁹³. Ai fini di una migliore integrazione sul territorio ai minori viene fornito orientamento, conoscenza e accesso dei servizi del territorio mediante accompagnamento sociale, ma sono previste anche attività per facilitare l'apprendimento dell'italiano ed è obbligatoria l'iscrizione a scuola. Vengono forniti da operatori legali anche interventi di informazione legale sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e sui diritti e doveri dei beneficiari di tale status. Allo stesso tempo viene fornita tutela psico-sanitaria e si implementano processi di orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo e sociale.

Possiamo suddividere l'“accoglienza integrata” in due fasi; una prima fase è dedicata al soddisfacimento dei bisogni primari e in questo frangente si ha il primo contatto con gli operatori mediante un colloquio di accoglienza, dove si persegue la conoscenza reciproca fra gli operatori della struttura e i ragazzi o le ragazze. Si apre quindi una fase in cui gli operatori dovranno ascoltare il minore, fornire una descrizione dei servizi offerti e del regolamento della struttura. Dopo di che si procede con la firma del contratto di accoglienza da parte del ragazzo o ragazza, e l'inserimento di questo all'interno del gruppo di pari¹⁹⁴.

La seconda fase di accoglienza prevede l'individuazione ed l'attuazione del concreto percorso d'integrazione. Questa fase si pone come obiettivo

¹⁹²Gruppo di studio sul sistema di accoglienza del Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti*, cit., p.48.

¹⁹³Lo SPRAR, 15 maggio 2014, http://www.sprar.it/index.php?option=com_content&view=category&id=93&Itemid=629.

¹⁹⁴SPRAR, *Percorsi e strumenti per l'accoglienza e l'integrazione Servizio Centrale*, http://www.sprar.it/images/Formazione_Sprar_MSNARA_25-05-2015_modalit%C3%A0_compatibilit%C3%A0.pdf.

quello di avviare il ragazzo verso la totale autonomia e indipendenza, conseguendo però una buona integrazione sul territorio. A questo proposito il minore viene tenuto sotto osservazione da un'équipe di specialisti e il suo percorso è determinato da una serie di colloqui approfonditi effettuati durante la quotidianità della struttura. Dobbiamo tener presente che quando si parla di accoglienza dei MSNA si intende principalmente un'attività rivolta ad adolescenti i quali hanno bisogno di essere accompagnati nel percorso di crescita e di essere supportati nella delineazione di un progetto individuale, tenuto conto delle loro inclinazioni nonché delle loro aspirazioni. Infatti uno dei maggiori compiti degli operatori sarà quello di elaborare ed attuare il PEI ovvero un "Progetto Educativo Individualizzato".

In più lo SPRAR prevede il riconoscimento ai minori accolti delle quote di denaro, il c.d. *pocket money*, lasciando alla discrezionalità della struttura di decidere le modalità di erogazione della somma (come ad esempio alcune strutture pagano l'abbonamento al trasporto pubblico¹⁹⁵). Un ulteriore compito che potrebbe assumere il centro di accoglienza è quello di esercitare i poteri tutelari provvisoriamente, in attesa che venga nominato un tutore adeguato come previsto dalla L. n. 184/1983, modificata dalla L. n. 149/2001. All'art. 3, cc. 1 e 2 si prevede che i legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblica o privata possano esercitare i poteri tutelari sul minore affidato secondo le norme del Capo I del titolo X del libro primo del Codice civile, fino al momento in cui non si provveda alla nomina di un tutore. Nel comma secondo si prevede che *"In tutti i casi previsti dal comma 1, i legali rappresentanti dovranno provvedere alla presentazione dell'istanza per la nomina del tutore entro trenta giorni dall'accoglienza del minore. Gli stessi e coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati non possono essere chiamati a tale incarico"*.

Dal punto di vista della sostenibilità economica, secondo la L. n. 135 del 2012 è stato istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un fondo nazionale a sostegno dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, volto a superare le logiche emergenziali e che consenta una gestione ordinaria dell'accoglienza dei MSNA. A decorrere dal 1° gennaio del 2015, l'art. 1, c. 181 della L. n.190 del 2014 (ovvero la legge di stabilità del 2015) le risorse del "Fondo nazionale" (pari ad € 20 milioni per l'anno 2015) sono confluite nel nuovo "Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati" presso il Ministero dell'Interno, con contestuale incremento della dotazione finanziaria di ulteriori € 12,5 milioni, istituito per le medesime finalità e soppressione dell'originario "Fondo nazionale". Il Ministero

¹⁹⁵M.Accorinti, *Politiche e pratiche sociali*, cit., p.45.

dell'Interno per gli anni 2016 e 2017 ha previsto inoltre una dotazione iniziale di € 170 milioni, che si riduce ad € 120 milioni per il 2018¹⁹⁶.

4.2. L'alloggio

Il minore deve essere sempre collocato in luoghi sicuri, ciò implica che può essere inserito sia in strutture autorizzate, sia presso famiglie selezionate, tenuto conto della sua età e della sua provenienza. Secondo la Banca Dati della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione le strutture autorizzate e censite sono pari a 1.050. Sul totale di minori accolti e presenti in Italia al 30 aprile 2016, l'88,2% risulta essere collocato presso strutture di accoglienza, mentre il 7,6% risulta essere presso privati; per il 4,6% non è pervenuta alla Direzione Generale dell'Immigrazione la tipologia di collocamento¹⁹⁷. Nell'83,2% dei casi i minori sono collocati in strutture accreditate o autorizzate, nel 5% dei casi invece sono collocati in strutture non autorizzate e nel 7,6% presso privati.

PERIODO DI RILEVAZIONE	N° di MSNA	
	N° MSNA PRESENTI	INCREMENTO DELLE PRESENZE RISPETTO AL PERIODO PRECEDENTE
STRUTTURE AUTORIZZATE/ACCREDITATE	9.690	83,2%
STRUTTURE NON AUTORIZZATE/NON ACCREDITATE	581	5,0%
PRIVATO	882	7,6%
NON COMUNICATO	495	4,2%
TOTALE	11.648	100,0%

Tabella 2: Tipologie di accoglienza dei MSNA
(Report di monitoraggio, 2016¹⁹⁸)

Confermando un andamento che è andato consolidandosi negli anni, fra le Regioni italiane che vedono una maggiore presenza di MSNA nelle strutture di accoglienza sul proprio territorio vi sono quelle dove gli sbarchi avvengono più frequentemente. La Sicilia la quale si attesta come la Regione che ospita il maggior numero di MSNA conta la presenza del 36,6% dei MSNA totali accolti in Italia, seguita dal Lazio col 7,8%, dalla Lombardia col 7,5%. Infine si ha la Puglia e la Calabria entrambe al 7,3%. Quindi al fine di rispondere meglio alle esigenze di accoglienza dei MSNA la Regione Sicilia fornisce posti in ben 268 strutture, ovvero il 25,5% del totale delle strutture distribuite su tutto il territorio nazionale. Segue la Lombardia con 111 strutture (10,6% del totale), la Campania

¹⁹⁶Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche Sociali, *I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia, Report di monitoraggio*, 30 Aprile 2016, p.16.

¹⁹⁷*Ibidem*, p.9.

¹⁹⁸*Ibidem*.

con 93 strutture (8,9%) dopo di che la Puglia con 83 strutture (7,9%) e il Lazio con 71 strutture (6,8%). La somma di queste percentuali appena esposte corrisponde a quasi il 60% del totale delle strutture che ospitano minori non accompagnati in Italia e nonostante le politiche di redistribuzione delle quote di MSNA sul territorio, emerge sempre un eccessivo carico sulle Regioni dove gli sbarchi avvengono più frequentemente.

Il Ministero dell'Interno, come previsto dal Piano nazionale del 10 luglio 2014¹⁹⁹ ha definito l'attivazione di una rete composta da centri governativi altamente specializzati nell'accoglienza dei MSNA, sotto la direzione del Ministero dell'Interno stesso nei quali i MSNA dovrebbero essere inseriti e vi potrebbero permanere fino ad un massimo di 90 giorni. Nel dicembre del 2014 il Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha adottato un Avviso pubblico per la presentazione di progetti finanziati dal "Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione". L'Avviso era denominato "Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati" indetto sempre dal Ministero dell'Interno al fine di finanziare 15 progetti di realizzazione di centri di permanenza temporanea ad alta specializzazione. L'Avviso prevedeva la realizzazione di strutture che avrebbero dovuto essere equamente distribuite nelle Regioni italiane, volte alla promozione di attività di accoglienza temporanea di MSNA per un massimo di 800 posti giornalieri disponibili. Le strutture avrebbero dovuto assicurare secondo il bando, ospitalità temporanea, al fine di garantire l'accoglienza fino a 2.400 MSNA e l'erogazione di circa 217.600 giornate di accoglienza complessive nel periodo compreso fra febbraio e dicembre 2015²⁰⁰. Il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, con Circolare del 21 dicembre 2015 ha disposto poi la proroga di tali attività progettuali fino al 22 febbraio 2016 e in seguito fino al 22 agosto 2016.

Il 20 marzo 2015 sono state avviate le attività di accoglienza elaborate dai progetti vincitori del bando, che hanno visto l'assegnazione dei fondi a 9 Regioni, ovvero Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania, Basilicata, Puglia, Sicilia e Calabria, per un totale di 50 strutture coinvolte con 778 posti disponibili²⁰¹.

¹⁹⁹"Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" (Intesa sancita in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014).

²⁰⁰ANCI, Caritas Italia, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, *Rapporto sulla protezione internazionale*, cit., p.29.

²⁰¹Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche Sociali, *I Minori Stranieri Non Accompagnati*, cit., p.10.



Immagine 2 : Posti dedicati ai MSNA in prima accoglienza nel 2015
(ANCI, 2015²⁰²)

Si calcola che all'interno di queste strutture, il numero di minori accolti fra il 20 marzo 2015 e il 31 dicembre 2015 sia stato di 2.002 minori. Dal 31 dicembre 2015 fino al 30 aprile 2016 i minori accolti sono stati 2.664 e tra questi 767 minori hanno presentato una domanda di protezione internazionale²⁰³.

Per quanto riguarda la cittadinanza, la prevalenza dei minori accolti è di origine eritrea, gambiana, egiziana e nigeriana. Sempre nel periodo 31 dicembre 2015 e 30 aprile 2016, 966 minori si sono allontanati volontariamente mentre 1.048 minori sono stati trasferiti in seconda accoglienza (di questi ultimi, 719 minori sono stati trasferiti in una struttura appartenente alla rete SPRAR). Al 30 aprile 2016 risultano pertanto presenti all'interno delle strutture di accoglienza temporanea 632 minori²⁰⁴.

²⁰²ANCI, Caritas Italia, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, *Rapporto sulla protezione internazionale*, cit., p.28.

²⁰³Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche Sociali, *I Minori Stranieri Non Accompagnati*, cit., p.11.

²⁰⁴*Ibidem*.

Secondo il bando ogni progetto dovrà prevedere un coordinatore che opererà nella struttura di accoglienza, che avrà la responsabilità di tutti gli interventi dedicati ai minori e dovrà interfacciarsi con il Ministero dell'Interno e con le autorità competenti.

Dovranno essere previsti almeno 8 profili di educatore/operatore, due operatori di vigilanza per le ore notturne, 4 educatori in possesso di adeguato titolo e con esperienza almeno triennale, un operatore legale e un operatore amministrativo.

In più l'équipe dovrà comprendere 4 professionisti specializzati nell'ambito dei minori stranieri non accompagnati (un assistente sociale, uno psicologo, un medico, un esperto di diritti dell'infanzia) e interpreti o un servizio di interpretariato.

Il Sistema centrale

Il Sistema centrale per la protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito con L. n.189/2002, è composto da un rete di Enti locali istituiti per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata nei limiti delle risorse disponibili del "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo". Come previsto dall'art. 1, c. 183 della L. n. 190/2014 lo SPRAR si configura come un sistema nazionale di accoglienza per tutti i minori stranieri non accompagnati a prescindere dall'essere richiedente asilo o meno. Nello SPRAR le comunità alloggio, dedicate ai minori non accompagnati sono 140 (il 6% delle strutture totali per rifugiati e richiedenti asilo). Nel 2015 i progetti dedicati ai MSNA erano 52 sul totale dei progetti dedicati ai rifugiati (ovvero 430) e i posti dedicati ai MSNA erano 941 su 21.449 posti disponibili²⁰⁵. Per quanto riguarda la distribuzione geografica dei posti di accoglienza, le Regioni con il maggior numero di Comuni coinvolti sono la Sicilia con 16 Comuni, seguita dalla Calabria con 13, dall'Emilia-Romagna con 10, dalla Puglia con 9 e dalla Lombardia con 6. Nei primi 5 mesi del 2015 il numero di MSNA accolti è stato di 1.094 beneficiari. Nell'Immagine 3 si riportano però dati relativi a minori che hanno beneficiato di più di un progetto SPRAR, arrivando quindi a quota 1.101 beneficiari²⁰⁶.

²⁰⁵ANCI, Caritas Italia, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, *Rapporto sulla protezione internazionale*, cit., p.112.

²⁰⁶*Ibidem*, p.134.

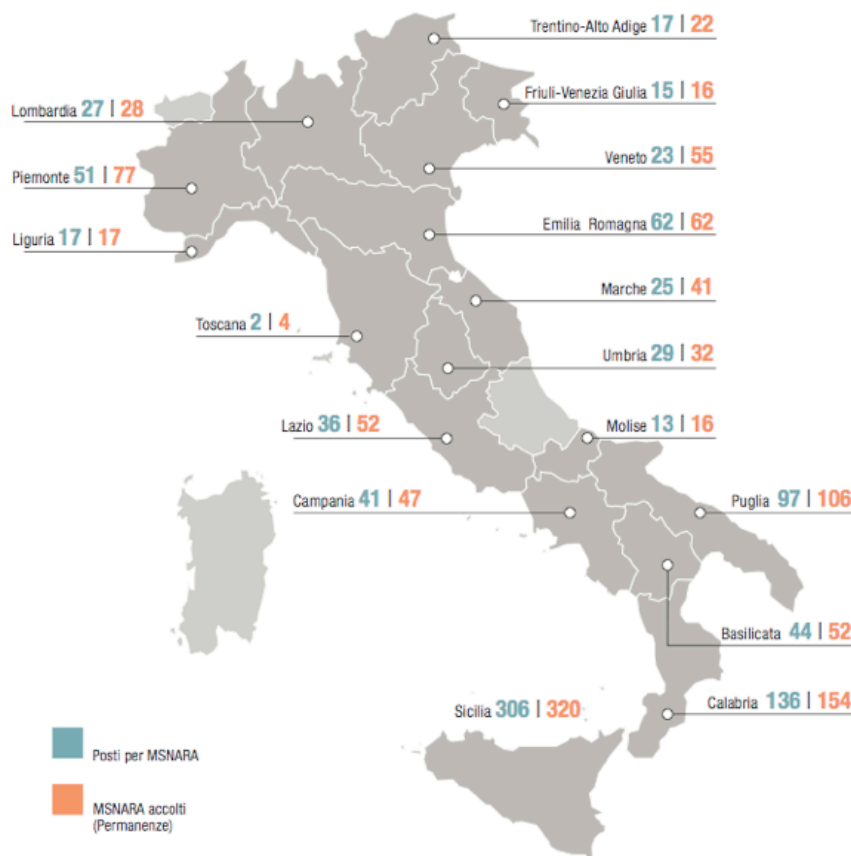


Immagine 3: Posti della rete SPRAR nel 2015 per MSNA
(ANCI, 2015) ²⁰⁷

Nei primi 5 mesi del 2015 all'interno della rete SPRAR sono stati erogati 84.589 servizi (anche se va tenuto presente che uno stesso beneficiario può usufruire nel corso dell'anno di più servizi). Tali servizi hanno riguardato principalmente l'assistenza sanitaria (21,4% sul totale dei servizi offerti), la mediazione linguistico-culturale (al 17,8%), l'assistenza sociale (16,5%), le attività multiculturali (13,4%), l'inserimento lavorativo (10,3%) e infine l'orientamento e l'informazione legale (9,7%)²⁰⁸.

Affinché il minore possa usufruire di questi servizi ed essere collocato in centri SPRAR è necessario che il Comune in cui si trova il minorenne, ne segnali la presenza al Servizio centrale dello SPRAR, affinché si provveda all'inserimento nei posti destinati specificatamente ai minori. Le richieste di inserimento inviate al Servizio Centrale provengono da Enti locali, associazioni locali o nazionali, Prefetture o Questure o dai CARA (Centri d'accoglienza per richiedenti asilo). Le autorizzazioni d'inserimento verranno rilasciate sotto forma di lettera da parte del

²⁰⁷*Ibidem*.

²⁰⁸*Ibidem*, p.136.

Servizio Centrale. A seguito del bando del 27 aprile 2015 sono stati assegnati 73 nuovi progetti di accoglienza integrata approvati in altrettanti Enti locali, di cui 30 al loro primo ingresso nello SPRAR che realizzeranno le attività progettuali nell'ambito dello SPRAR fino al 31 dicembre 2016. Si vanno ad aggiungere nuovi posti a quelli finanziati con il precedente bando ampliando così la rete di altri 1.010 posti di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati, con uno stanziamento dedicato pari a 21 milioni di euro²⁰⁹. Le strutture previste idonee all'accoglienza devono tener conto di particolari requisiti previsti dalla normativa nazionale (come, per esempio, l'assenza di barriere architettoniche e spazi adeguati per le varie esigenze). Le strutture devono fornire uno spazio educativo adeguato in grado di riprodurre un ambiente familiare, all'interno del quale il minore possa sentirsi protetto e libero di esprimersi. La struttura di accoglienza dovrà allestire spazi per il tempo libero, il gioco e lo studio e prevedere la possibilità per il minore di avere uno spazio proprio da personalizzare, sempre nel rispetto delle regole di convivenza e degli ambienti²¹⁰.

I centri di accoglienza devono proteggere il minore e garantirgli un'assistenza adeguata mediante personale specializzato. All'interno delle strutture il rapporto che deve sussistere fra operatore e beneficiario è di 1 a 3 e durante la notte vi deve essere la presenza di almeno un operatore, per il quale deve essere allestita una stanza a parte.

Le strutture devono prevedere un'équipe multidisciplinare composta da operatori adeguatamente formati che unitamente a specialisti come psicologi, educatori, psicoterapeuti sostengano il minore nel momento del bisogno.

E' necessario che gli operatori costruiscano una rete con i Servizi sociali del territorio e con tutti gli altri servizi pubblici e privati che possano prendersi carico di persone, le cui condizioni personali non consentono loro di avere una vita completamente autonoma. Questo sarà fondamentale, affinché il beneficiario possa essere sostenuto e supportato, anche fuori dal Sistema di protezione, una volta ricevuto uno status definitivo e terminato il periodo di accoglienza.

4.3. Progetti di formazione personalizzati per minori non accompagnati

La Raccomandazione approvata nell'ambito del Consiglio d'Europa ed elaborata dal Comitato dei Ministri agli Stati membri del 2007 sui

²⁰⁹ANCI, Bando Sprar Minori: Online la graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento 12 dicembre 2015, <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=54121>.

²¹⁰ANCI, SPRAR, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Manuale operativo -Per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, 2009, p.83.

progetti di vita dei MSNA, mira a promuovere in seno ai diversi Stati membri l'attuazione di progetti dedicati ai minori stranieri non accompagnati atti a sviluppare le capacità del minore, per consentire loro di acquisire e di rafforzare le competenze necessarie per diventare autonomo, responsabile e membro attivo della società. Secondo la Raccomandazione i progetti *“rappresentano un impegno comune”* fra le autorità competenti e i MSNA, una soluzione nel lungo periodo che persegue *“l’inserimento sociale del minore, la sua realizzazione personale, il suo sviluppo culturale, il suo diritto all’alloggio, alla salute, all’istruzione e alla formazione professionale e all’accesso al lavoro”*²¹¹. All’interno del Centro nel quale verrà collocato il minorenne gli operatori dovranno fornire i giusti stimoli affettivi, sociali e cognitivi che possano consentirgli di organizzare ed elaborare progetti per il suo futuro. L’elaborazione del progetto futuro è compito che spetta non soltanto al minore ma anche agli operatori, i quali assumono il ruolo di adulto di riferimento e lo accompagnano nell’ideazione e realizzazione del *“Progetto Educativo Individualizzato”*. Gli operatori preposti debbono avere quindi delle adeguate competenze e aver ricevuto una formazione specifica; non è consentito in questo caso solo il buon senso o l’improvvisazione, essendo chiamati a costruire una delicata relazione di fiducia col minorenne.

Il progetto educativo individualizzato è l’insieme delle azioni e degli obiettivi educativi con cui si favorisce un percorso di crescita personale armonico. Gli operatori al fine di delineare un progetto *“a misura”* per il ragazzo o la ragazza dovranno procedere alla ricognizione delle opportunità che il Centro offre. Dopo di che dovranno verificare che vi siano risorse sul territorio, sia di tipo professionale ma di carattere ricreativo, scolastico, educativo, associativo e sportivo. Per realizzare un efficace progetto educativo è necessario ricostruire la biografia del minore, alla quale si deve procedere con il coinvolgimento di personale competente e qualificato, tenuto conto dell’età del minore, della sua lingua, della sua cultura e del genere. Questa ricostruzione si sostanzierà in una basilare raccolta di dati anagrafici, ripercorrendo la storia del minore lungo tutta la sua formazione scolastica. Dovranno essere ricostruite le eventuali esperienze lavorative, fino all’individuazione di inclinazioni, aspettative e desideri per il futuro²¹². Gli operatori dovranno raccogliere in questo processo le motivazioni che hanno spinto il minore alla fuga, le vicissitudini che ha dovuto affrontare durante il viaggio e comprendere quali effetti sono scaturiti a seguito dello strappo col passato. La raccolta di questi racconti appare evidentemente come molto delicata e sebbene il discorso possa valere per tutti i richiedenti asilo, per

²¹¹Raccomandazione CM/Rec(2007)9 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui progetti di vita in favore dei minori stranieri non accompagnati, par. 1.

²¹²*Ibidem*, p.84.

i minori in particolare risulta essere ancora più difficile dal momento che i minori non accompagnati rappresentano una categoria molto vulnerabile. Secondo alcuni studi ²¹³ emerge infatti che spesso i MSNA hanno assistito a più eventi traumatici rispetto a quelli vissuti dai minori accompagnati dai familiari. Al fine quindi di andare incontro alle esigenze che il minore potrà manifestare nel corso del progetto di formazione, dovranno essere definiti degli obiettivi a breve, medio e lungo termine, flessibili e suscettibili di essere modificati. Le attività dovranno essere poi monitorate in itinere e dovrà essere verificato il raggiungimento o meno degli obiettivi prefissati in modo da comprendere se il progetto debba essere ricalibrato o orientato.

Gli obiettivi che dovranno essere perseguiti sono di tre tipi;

- a) obiettivi di carattere personale, come la capacità di relazionarsi con gli altri, il rispetto, la capacità di gestire le emozioni, capacità di verbalizzare i propri bisogni e capacità di muoversi in modo autonomo sul territorio;
- b) obiettivi scolastici, formativi e d'integrazione lavorativa;
- c) obiettivi che riguardano l'integrazione sociale sul territorio²¹⁴.

4.4. Il diritto all'istruzione dei minori stranieri non accompagnati

Il diritto all'istruzione è un diritto sancito dall'art. 34 della Costituzione, dall'art. 28 della "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e adolescenza" e rappresenta anche un dovere per il minore oltre che un obbligo per i genitori e di altre figure istituzionali, la cui inosservanza può essere sanzionata (731c.p. e art. 331 c.p.p.)²¹⁵.

Il diritto-dovere all'istruzione è stato riconosciuto ai minori di cittadinanza non italiana presenti sul territorio nazionale, i quali hanno il diritto sia all'istruzione che alla formazione nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Secondo quanto previsto dall'art. 38 del T.U.I. si prevede che *"i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana"*.

Secondo il T.U.I. salvo alcune eccezioni, gli stranieri al fine del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse

²¹³Huemer, J. & Karnik, N. & Voelkl-Kernstock, S. & Granditsch, E. & Dervic, K. & Friedrich, M. & Steiner, H. Mental health issues in unaccompanied refugee minors. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 2009, p.4.

²¹⁴SPRAR, *Percorsi e strumenti per l'accoglienza*, cit., p.21.

²¹⁵ASGI, *I minori stranieri extracomunitari e il diritto all'istruzione dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/2009*, settembre 2009.

dello stesso devono esibire il permesso di soggiorno. Nel 2009 con la L. 94 sono state introdotte due eccezioni a questa regola le quali riguardano le prestazioni sanitarie, di cui all'art. 35 T.U.I., e quelle inerenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie. Quindi i minori indipendentemente dalla regolarità della loro posizione in ordine al soggiorno e dal possesso o meno di qualsiasi documentazione, hanno diritto di essere iscritti a scuola, come prescrive l'art. 45 del D.P.R. n. 394 del 1999. Come previsto poi dall'art. 6 del T.U.I. e riconfermato anche dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 375 del 25 gennaio 2013, si esclude esplicitamente dall'onere di esibizione del permesso di soggiorno il minore che deve provvedere alle iscrizioni e agli altri provvedimenti riguardanti le prestazioni scolastiche obbligatorie. L'esibizione del permesso di soggiorno non può essere richiesto ai fini dell'iscrizione alla scuola secondaria di secondo grado e alla formazione professionale, neanche oltre i 10 anni di scolarizzazione e i 16 anni di età²¹⁶.

Si prevede la possibilità inoltre che per tutti coloro che abbiano compiuto 16 anni e non abbiano conseguito un titolo conclusivo del primo ciclo, la possibilità di essere iscritti ai "Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti", secondo l'art. 3, c. 3 del Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione n. 139 del 2007. Già precedentemente al 1998, le Circolari ministeriali n. 205 del 1990 sulla scuola dell'obbligo per gli alunni stranieri e quella n. 73 del 1994, sul dialogo interculturale e convivenza democratica avevano posto l'accento sulla connessione esistente fra intercultura, considerata una pratica arricchente, e la democrazia, sostenendo la necessità di promuovere modelli di convivenza costruttiva. In seguito la Circolare ministeriale n. 24 del 2006, "Linee guida per l'accoglienza degli alunni stranieri" ha ribadito: *"I minori stranieri, come quelli italiani, sono innanzitutto "persone" e, in quanto tali, titolari di diritti e doveri che prescindono dalla loro origine nazionale"*²¹⁷. La scuola rappresenta un luogo centrale fondamentale per la costruzione e la condivisione di regole comuni, in quanto può agire al fine di attivare delle forme democratiche di convivenza fra gli studenti e soprattutto può trasmettere le conoscenze storiche, sociali giuridiche ed economiche che sono saperi indispensabili nella formazione del cittadino.

Affinché i MSNA vengano quindi inseriti nel tessuto sociale italiano gli si consente di accedere agli stessi strumenti riconosciuti ai minorenni italiani senza distinzioni di sorta, senza che vengano richiesti loro

²¹⁶ASGI, *Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale Sintesi della normativa vigente e delle indicazioni ministeriali (aggiornata con le Linee guida del MIUR del febbraio 2014)*, p.5.

²¹⁷C. Notarangelo, *Di come l'universalità dei diritti si traduce nelle politiche e nelle pratiche nazionali di esclusione: lo spettro della precarietà dei giovani "migranti"*, Anuac, Volume II, Numero 2, dicembre 2013, p.29.

documenti diversi da quelli necessari ai fini dell'iscrizione del minore italiano a scuola. Può essere inserito in qualsiasi momento e anche se privo di documenti identificativi non può ostacolato nel conseguimento dei titoli. Nel percorso di accoglienza del minore non accompagnato richiedente protezione internazionale o meno, l'educatore è tenuto a rispettare gli obblighi derivanti dalla legge in materia d'istruzione. Uno di questi consiste nell'assolvimento dell'obbligo scolastico dei minori fino a 15 anni d'età come prescritto dalla L. n. 296 del 2006 art. 1, c. 622.

Un altro compito consiste nell'assolvimento dell'obbligo formativo fino ai 18 anni. Infatti secondo l'art. 68 L. n. 144/1999, si prevede che fermo restando le disposizioni in materia di adempimento e l'assolvimento dell'obbligo dell'istruzione è istituito “ *l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età. Tale obbligo può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione: a) nel sistema di istruzione scolastica; b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale; c) nell'esercizio dell'apprendistato*”.

Al MSNA richiedente asilo o rifugiato non vengono riconosciuti trattamenti differenti rispetto al minore non accompagnato non richiedente asilo. Infatti secondo il D.Lgs. n.251 del 2007, all'art. 26 “ *I minori titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria hanno accesso agli studi di ogni ordine e grado, secondo le modalità previste per il cittadino italiano*”. Una delle criticità riguarda i minori prossimi alla maggiore età, per i quali per legge non è possibile iscriverli a corsi professionali se prima non hanno assolto all'obbligo scolastico. Quindi al momento dell'iscrizione al corso professionale, devono aver effettuato anche l'iscrizione e la frequenza al Centro Territoriale Permanente (CTP)²¹⁸.

Non vi è una prassi decisa a livello nazionale in materia d'istruzione per i MSNA, per cui si ravvisano differenti percorsi in ciascun Ente locale. Nel caso del Comune di Napoli, ad esempio la scelta del percorso scolastico viene compiuta sulla base dell'età del ragazzo; se arriva in comunità ad una età prossima ai 18 anni, è preferibile un percorso breve e concentrato. Nel caso in cui i ragazzi o ragazze abbiano 15 o 16 anni l'obiettivo consiste nel prendere almeno una qualifica triennale.²¹⁹

Interessante è anche l'esperienza trentina dove vengono organizzati dei colloqui per l'orientamento scolastico da parte di un insegnante mediante la collaborazione di un mediatore linguistico, i quali compiono una valutazione del grado di istruzione scolastica del minore e cercano di capire quali possano essere gli orientamenti, i desideri, e le aspirazioni del minore. Sulla base dei risultati viene elaborato quindi un percorso

²¹⁸M.Giovannetti, *I minori stranieri non accompagnati*, V rapporto ANCI/Cittalia, 2014, p.114-115.

²¹⁹*Ibidem*, p.115.

scolastico adatto e viene proposto al fanciullo. Vengono proposti generalmente al minorenni percorsi professionalizzanti (in centri di formazione professionale) come corsi per diventare elettricista, meccanico, falegname, o nel settore della ristorazione²²⁰. Chiaramente la proposta deve tener conto anche e in particolare modo delle risorse disponibili sul territorio e in questa ottica sono stati stabiliti dei “progetti ponte” con le scuole professionali sul territorio. Sempre a Trento i ragazzi prossimi alla maggiore età non vengono inseriti nel ciclo scolastico ma direttamente presso delle cooperative della zona in cui è possibile inserirli ai fini dell’apprendimento di un mestiere. Nelle comunità del modenese come viene descritto dalla Comunità Piccola Città di Modena²²¹, se il ragazzo ha tra i 13 e i 14 anni viene iscritto alla scuola media, mentre se ha un’età maggiore, dai 16 anni in poi, viene iscritto al Centro territoriale permanente di formazione di età adulta. Ad Ancona per ovviare al problema dell’assolvimento dell’obbligo scolastico che ostacolerebbe l’accesso ai percorsi formativi e professionali, si è adottato una prassi che consisterebbe nella richiesta al Giudice tutelare di un nulla osta formativo-lavorativo, una sorta di certificazione attraverso la quale viene riconosciuto l’assolvimento da parte del ragazzo dell’obbligo del percorso scolastico, se non è possibile recuperare la documentazione adeguata conseguita dal minore.

Formazione lavorativa e avviamento al lavoro

Il tema del lavoro rappresenta una tematica importantissima per il minore straniero non accompagnato. Spesso nei “*pull factors*” che spingono il minore a intraprendere il proprio viaggio figura proprio quello di trovare un lavoro o conseguire un titolo di studio ²²². La ricerca di un’occupazione rappresenta anche uno dei motivi per cui i minori tendono a fuggire dai centri di accoglienza, consapevoli che se vi rimanessero verrebbero inseriti in percorsi di scolarizzazione o formazione per minori e ciò implicherebbe un rallentamento del loro viaggio verso altri Paesi europei. In Italia l’assenza di un diploma scolastico preclude l’accesso al mercato del lavoro e questo può in modo paradossale rafforzare la vulnerabilità dei minorenni, nonché facilitarne il loro sfruttamento. Soprattutto in particolari contesti, spinti dal desiderio di trovare lavoro e soddisfare le aspettative delle famiglie lontane, non potendo accedere ad un contratto di lavoro regolare “*finiscono per entrare nel mercato irregolare del lavoro, con la conseguenza di essere*

²²⁰*Ibidem*.

²²¹*Ibidem*, p.116.

²²²N. Monacelli e L. Fruggeri, *Soli ma non isolati: rete connettiva e fattori di resilienza nei vissuti dei minori stranieri non accompagnati*, Rassegna di Psicologia, Fascicolo 1, Il Mulino, Bologna, 2012, p.43.

sfruttati e schiavizzati”²²³. Ai minori stranieri si applicano in materia di lavoro la stessa normativa che si applica ai minori italiani: ammissione avviene solo dopo il compimento dei 16 anni, dopo aver assolto all’obbligo scolastico e con modalità tali da non violare il diritto-dovere alla formazione. A seguito del compimento del 16°anno d’età, è riconosciuta al minore la possibilità di concludere un contratto di apprendistato o un contratto di lavoro diverso dall’apprendistato ma che comunque assicuri al minore la possibilità di frequentare la scuola o la formazione professionale. Tuttavia per quanto riguarda i minori titolari di permesso per minore età, secondo la Circolare del Ministero dell’Interno del 13 novembre 2000, non è consentito loro svolgere attività lavorativa, anche se spesso la giurisprudenza ha definito questo divieto come illegittimo²²⁴.

Nel periodo compreso fra giugno e agosto 2012 sono stati emanati a beneficio di tutte le Regioni d’Italia due avvisi pubblici per “l’inserimento socio lavorativo di minori stranieri non accompagnati e giovani migranti (neo-maggiorenni)”. Un primo bando era indirizzato alle Regioni Obiettivo Convergenza²²⁵ ed è stato pubblicato dalla Direzione Generale dell’Immigrazione, e quello per le restanti Regioni da parte di “Italia Lavoro”²²⁶. A seguito dell’emanazione di questi 2 bandi è stata istituita la “Programmazione e gestione delle politiche migratorie”, una programmazione comprendente 3 linee d’intervento dedicate ai migranti, dove una di queste riguardava proprio l’inclusione socio-lavorativa di MSNA. I due bandi hanno previsto l’erogazione di due tipologie delle c.d. “*doti individuali*”; la dote qualificazione, finalizzata allo sviluppo di competenze dei beneficiari, e la dote occupazione invece diretta a promuovere la gestione di percorsi individualizzati per l’inserimento lavorativo con l’obbligatorietà di definire tirocini formativi. Ogni dote consentiva una dotazione di carattere strumentale ovvero servizi di orientamento, formazione linguistica, tirocinio e una dotazione monetaria per il destinatario a fronte della partecipazione a un tirocinio formativo (dote occupazione) o a un project work (dote qualificazione). L’entità della dote qualificazione era di € 3.000, di cui € 1.000 per il destinatario; la dote occupazione prevedeva l’erogazione di € 5.000, di cui € 1.500 per il destinatario. Lo strumento per l’assegnazione della

²²³R. Bosisio, *Diritti e bisogni dei giovani migranti*, cit., p.238.

²²⁴M.Giovannetti, *Storie minori*, cit., p.37.

²²⁵Sarebbero le Regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea, ovvero Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

²²⁶Italia Lavoro è una società per azioni, totalmente partecipata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze. Opera, per legge, come ente strumentale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell’occupazione e dell’inclusione sociale.

dote era la costruzione di piani di intervento personalizzati (P.I.P.) i quali in teoria sarebbero dovuti durare massimo 6 mesi; invece i progetti hanno avuto una durata massima di 12 mesi, a partire dalle comunicazioni di inizio attività, e la maggior parte di questi si sono conclusi intorno alla fine del mese di maggio 2014. Mediante l'Avviso indetto dalla Direzione Generale dell'Immigrazione sono stati definiti 25 progetti nelle 4 Regioni Obiettivo Convergenza; l'Avviso di Italia Lavoro ha finanziato invece 26 progetti. In totale le doti finanziate sull'intero territorio nazionale sono state 1.208, delle quali 1.138 sono state realmente attivate; fra queste 850 erano doti occupazione e 288 doti qualificazione. La popolazione coinvolta nei diversi progetti è stata di 1.094 minori, di cui 583 residenti nelle Regioni del Centro-Nord e 511 in quelle del Sud. Proporzionalmente alla distribuzione territoriale dei MSNA nelle Regioni italiane si è registrato un consistente numero di soggetti presi in carico in Sicilia con 307 doti realizzate, Lombardia con 132, Lazio con 127; seguono Emilia-Romagna con 113 e Calabria con 98²²⁷.

Dal 2012 nel Comune di Milano sono state promosse attività di orientamento che comprendevano anche la ricostruzione del percorso formativo e quindi delle competenze del minore. La ricostruzione delle competenze così realizzato non si basava sull'utilizzo di un modulo standard ma sulla comprensione sostanziale delle competenze del minore, anche per valutare un suo possibile inserimento in vista di un'assunzione, che rimane sempre l'obiettivo ultimo da raggiungere. Gli aspetti che vengono valutati riguardano non solo la formazione scolastica del ragazzo ma anche le competenze e le capacità tecniche che possono essere più facilmente spendibili nel mondo del lavoro.

Nei casi indagati a Roma, Ancona e Bologna²²⁸ la maggioranza dei minori selezionati è stata coinvolta in attività formative, precedute da una fase orientativa. L'azione di orientamento è stata condotta attraverso colloqui che hanno puntato a sondare le propensioni, gli interessi, le aspirazioni e le eventuali competenze dei minori, al fine di indirizzarli verso percorsi formativi attinenti alle rispettive attitudini e preferenze e maggiormente spendibili nel mercato del lavoro, in vista di un successivo inserimento occupazionale. Rispetto alla formazione, i minori hanno frequentato corsi di lingua italiana e per il conseguimento della licenza media, al fine di acquisire gli strumenti minimi per poter affrontare con maggiore serenità l'impatto con la nuova società di accoglienza. In alcuni casi, con particolare riferimento ai contesti di Bologna e Roma, è stata offerta ai minori la possibilità di partecipare a corsi di formazione

²²⁷Italia Lavoro, *Formazione, lavoro, autonomia: la sperimentazione del sistema delle doti per i minori stranieri non accompagnati*, Roma, 2015, p.22.

²²⁸F. Cupido, *Minori stranieri non accompagnati: percorsi di inserimento socio-lavorativo ad Ancona, Bologna e Roma*, Il Mulino, Bologna, Autonomie locali e servizi sociali, Fascicolo 1, aprile 2008.

professionale (come ad esempio per metalmeccanico, o di termoidraulica) presso Enti di formazione professionale. La comunità Casa del Mattone di Ancona è stata la capofila del progetto a cui hanno aderito i Comuni di Ancona e di Ostra, il Centro per l'impiego di Fermo e tutte le comunità per minori che lavorano per il Comune di Ancona. Grazie a questo progetto sono state ottenute 21 borse lavoro; il progetto era incentrato soprattutto sulle doti occupazione dove si è avuta una prima fase operativa mediante un percorso di orientamento, di bilancio di competenze e di verifica del livello di lingua. Il processo di formazione si è sviluppato gradualmente e ha consentito ai ragazzi di ricevere una remunerazione per le attività svolte e ha consentito loro di avere anche accesso ad una possibile assunzione. A Napoli, con il "progetto doti", denominato "Il lavoro finalmente", la Cooperativa Dedalus ha inserito una settantina di ragazzi di cui il 10% è stato assunto mentre a Genova, in accordo con la Questura, questo progetto ha portato anche alla concessione di permessi di soggiorno per accesso al lavoro nei casi in cui i ragazzi portavano avanti il "progetto doti"²²⁹.

Gli Uffici Minori degli Enti locali ha evidenziato delle criticità in relazione a questi progetti; infatti questi secondo l'Ufficio prevedono un eccessivo numero di ore dedicato alla formazione e troppe poche risorse invece per la borsa lavoro e per il tirocinio e troppo poco tempo per l'effettivo lavoro. Inoltre viene criticata l'eccessiva rigidità del sistema di accesso a questo progetto, il quale è aperto ad un numero predefinito di minori, dei quali deve essere fornito il nome e cognome, senza possibilità di sostituzione nel caso in cui uno di questi abbandoni il progetto.

In conclusione possiamo affermare che i "progetti dote" hanno consentito ai ragazzi, secondo le interviste semistrutturate raccolte²³⁰, di migliorare la propria condizione. E' stato possibile per molti apprendere un mestiere o acquisire delle conoscenze e hanno acquistato più sicurezza in loro stessi. Nonostante i minori siano grati di aver avuto una simile opportunità, molti ragazzi lamentano dei tirocini troppo brevi che non consentono di apprendere appieno un mestiere. Secondo alcuni i mesi spesi per la formazione erano troppi, con contenuti eccessivamente teorici e poca pratica. Molti lamentavano la distanza del luogo di lavoro dalla dimora, la quale ha scoraggiato spesso la prosecuzione del tirocinio. In qualche caso hanno lamentato di aver espletato delle attività che non erano previste dalla figura lavorativa da loro ricoperta.

4.5. L'assistenza sanitaria ai minori non accompagnati

²²⁹M.Giovannetti, *I minori stranieri non accompagnati*, cit., p.127.

²³⁰Italia Lavoro, *Formazione, lavoro, autonomia*, cit., p.88.

I minori stranieri titolari di un permesso di soggiorno (per minore età, per affidamento, per motivi familiari, per protezione sociale, per richiesta di asilo o per asilo o motivi umanitari) sono iscritti obbligatoriamente al Servizio Sanitario Nazionale e quindi hanno pienamente diritto di accedere a tutte le prestazioni fornite.

Secondo l'art. 35, c.3 del T.U.I. i minori stranieri privi di permesso di soggiorno non possono accedere al Servizio Sanitario Nazionale, ma hanno comunque diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e ai programmi di medicina preventiva.

Hanno diritto alle prestazioni che riguardano:

- la tutela sociale della gravidanza e della maternità;
- quelle a tutela della salute del minore;
- le vaccinazioni, secondo la normativa e nell'ambito delle campagne di prevenzione collettiva autorizzate dalle Regioni;
- gli interventi di profilassi internazionale;
- la profilassi, la diagnosi e la cura di malattie infettive²³¹.

Questa limitata garanzia del diritto alla salute per i minori irregolari contrasta con l'art. 24 della "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" che stabilisce che tutti i minori, senza discriminazioni, devono avere accesso all'assistenza sanitaria.

Al fine di completare l'iscrizione del minore al S.S.N. occorre recarsi presso la Azienda Sanitaria Locale del territorio di residenza ovvero presso quella di effettiva dimora indicata nel Permesso di Soggiorno, muniti di documento di identità personale, codice fiscale, permesso di soggiorno e un'autocertificazione di residenza o dimora.

Grazie alla Conferenza Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 tra il è stato raggiunto l'accordo "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome" pubblicato il 7 febbraio 2013. Tale accordo risponde all'esigenza condivisa dalle Regioni di uniformare a livello nazionale le modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria agli immigrati extra-comunitari e comunitari. In particolare l'accordo prevede l'iscrizione obbligatoria al S.S.R. dei "*minorenni stranieri presenti sul territorio a prescindere dal possesso del permesso di soggiorno*" con conseguente diritto al pediatra di libera scelta²³². All'atto dell'iscrizione viene rilasciato un documento, il "Tesserino sanitario personale", che dà diritto a ricevere gratuitamente o dietro pagamento (a seconda della Regione in cui il minore si trova), di una quota a titolo di contributo ("Ticket sanitario"), le seguenti prestazioni:

²³¹M.Accorinti, *Politiche e pratiche sociali*, cit., p.49.

²³²Ministero dell'Interno e Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. *Garantire i diritti dei minorenni*, cit., p.40.

visite mediche generali in ambulatorio e visite mediche specialistiche, visite mediche a domicilio, ricovero in ospedale, vaccinazioni, esami del sangue, radiografie, ecografie, medicine, assistenza riabilitativa e per protesi.

4.6. I permessi di soggiorno; una volta raggiunta la maggiore età

I permessi di soggiorno che possono essere rilasciati al minore sono numerosi e di differenti tipologie.

Solitamente il permesso che viene rilasciato più di frequente è quello per minore d'età, il quale viene concesso ai minori (dal momento che sono inespellibili) rintracciati sul territorio. Definito dall'art. 28 del regolamento di attuazione del T.U.I. il permesso per minore d'età non consente di esercitare attività lavorativa e non può essere convertito al compimento della maggiore età in altro tipo di permesso.

La Circolare del Ministero dell'Interno del 9 aprile del 2001 ha previsto che, nei casi di minori affidati ai sensi dell'art. 2 della L. n. 184 del 1983, il permesso di soggiorno per minore età possa essere convertito su richiesta dei Servizi Sociali competenti in permesso di soggiorno per affidamento. Il permesso di soggiorno per affidamento non è disciplinato dal T.U.I. il quale si limita a menzionarlo all'art. 34, senza determinarne i presupposti per il rilascio, né tantomeno i diritti a esso connessi. Il permesso di soggiorno per affidamento solitamente consente al minore straniero di lavorare nei casi in cui la legge italiana lo permetta ai minori e può essere convertito al compimento dei 18 anni. Secondo l'art. 32 del T.U.I. soltanto nel caso in cui venga concesso un permesso di soggiorno per affidamento al minore, questo può essere convertito alla maggiore età in permesso per studio o lavorativo.

Può essere concesso anche un permesso di soggiorno per integrazione il quale non è previsto dal T.U.I., ma dal suo regolamento di attuazione (agli artt. 11, c.1, lett c)sexies, 14, co. 1, lett. c) e 28, co. 1, lett. a-bis). In base a tali norme il permesso di soggiorno per integrazione viene rilasciato ai MSNA che si trovino nelle condizioni di cui all'art. 32, cc.1-bis e 1-ter del T.U.I., previo parere della Direzione Generale dell'Immigrazione²³³. Il permesso consente l'esercizio di lavoro subordinato e autonomo ed è convertibile al compimento dei 18 anni.

Un ulteriore permesso che può essere rilasciato è quello per protezione internazionale che viene appunto concesso ogni qualvolta le Commissioni territoriali riconoscano lo status di rifugiato al MSNA. Come evidenziato nell'Immagine 4 i permessi di soggiorno concessi ai MSNA più numerosi sono sempre quelli per minore d'età e quelli relativi alla protezione internazionale; successivamente troviamo i permessi per affidamento e quelli per lavoro e studio.

²³³Italia Lavoro, *Formazione, lavoro, autonomia*, cit., p.27.

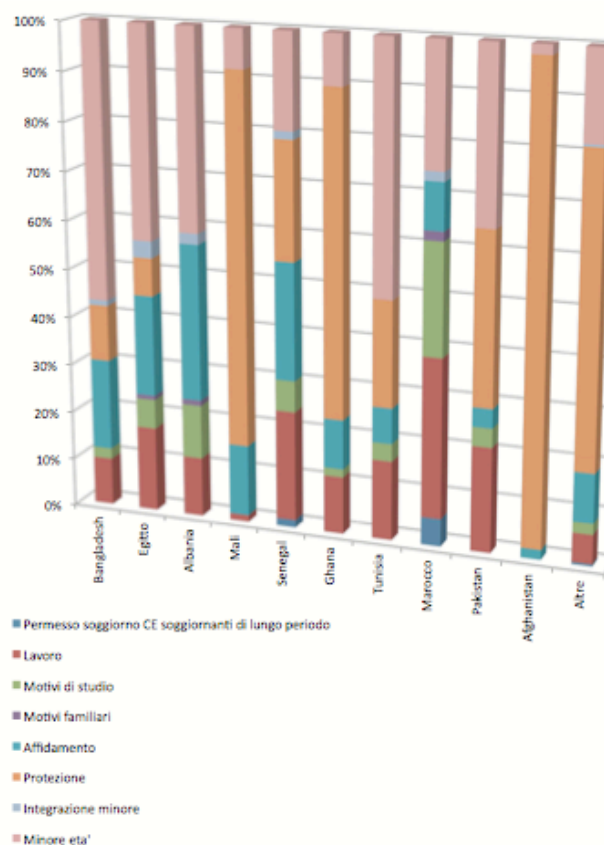


Immagine 4: Permessi di soggiorno erogati nel biennio 2011-2012
(Italia Lavoro, 2014) ²³⁴

Secondo il D.P.R. del 14 settembre 2011, n.179 è concesso ai minori stranieri di età superiore ai 16 anni, nel caso in cui richiedano un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, di sottoscrivere un accordo d'integrazione presso le Prefetture o le Questure. L'accordo viene firmato dal Prefetto in rappresentanza dello Stato o da un suo delegato e con la sua sottoscrizione lo straniero si impegna ad acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana, una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica Italiana e della cultura civica e della vita civile in Italia (con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei Servizi sociali, del lavoro e degli obblighi fiscali). Al fine di adempiere all'accordo lo straniero alla scadenza dovrà aver conseguito un certo numero di crediti nell'arco di due anni (prorogabili di uno). Ad un mese dalla scadenza del biennio, lo sportello unico per l'immigrazione della Prefettura avvierà la procedura di verifica dell'accordo, richiedendo a quel punto allo straniero tutta la documentazione necessaria al fine di ottenere il riconoscimento dei crediti, oppure in assenza della documentazione sarà svolto un test elaborato dallo sportello medesimo. Il permesso non viene rilasciato ex art. 2, c.9 del D.P.R. n. 179 del 2011 se i

²³⁴*Ibidem*, p.25, n.t. 26.

minori sono stati affidati ai sensi dell'art. 2 della L. n. 184/83 o se sottoposti a tutela, dal momento che l'accordo è sostituito dal percorso di integrazione sociale e civile ex art. 32, c. 1 bis del T.U.I.²³⁵

Dopo il compimento della maggiore età, è possibile che l'oramai ex minore possa proseguire il suo soggiorno regolarmente in Italia, nel caso in cui dimostri di trovarsi nel nostro Paese da almeno tre anni e di aver completato un percorso di integrazione della durata di almeno due anni (art. 32, c. 1-bis e 1-ter del T.U.I.). Va notato che, a seguito dell'approvazione delle Leggi n. 125/2008 e n. 94/2009 (i c.d. "Pacchetti Sicurezza") l'ottenimento del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età fosse divenuto più difficile. La modifica della normativa in senso restrittivo faceva sì che anche il minore straniero affidato o sottoposto a tutela dovesse comunque possedere i requisiti previsti dall'art. 32 del T.U.I., riguardanti il cosiddetto "tre + due" ovvero che fosse in Italia da almeno 3 anni e che avesse svolto un percorso d'integrazione di almeno anni. Grazie alle modifiche apportate dalla L. n. 129/2011 all'art. 32, c. 1-bis del T.U.I., il permesso di soggiorno può essere rilasciato anche se non sussistono i requisiti di cui sopra ai minorenni stranieri non accompagnati affidati ai sensi dell'art. 2 della L. n. 184 del 4 maggio 1983, ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione. Il parere deve essere richiesto da parte del Comune di residenza del minore alla Direzione Generale dell'Immigrazione la quale dovrà emettere il parere positivo comunicandolo contestualmente al Comune e alle Questure. I soggetti interessati dovranno provvedere loro stessi a quel punto a richiedere alle Questure la conversione del permesso di soggiorno, presentando un documento valido a livello internazionale che attesti l'identità del neo-maggiorenne e presentando contestualmente anche il parere rilasciato dalla Direzione Generale dell'Immigrazione insieme alla documentazione richiesta dall'art. 32 del T.U.I.²³⁶ La Direzione Generale dell'Immigrazione valuta il percorso di integrazione svolto dal minore in Italia e le prospettive future di inserimento socio-economico.

Nel periodo compreso fra gennaio 2016 ad aprile 2016 il totale dei pareri emessi da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione, ai sensi del sopracitato art. 32 T.U.I., è pari a 654. Il percorso di integrazione che si è

²³⁵Ministero dell'Interno, *Accordo di integrazione per lo straniero che richiede il permesso di soggiorno*, <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/modalita-dingresso/accordo-integrazione-straniero-richiede-permesso-soggiorno>.

²³⁶Ministero dell'Interno e Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *Garantire i diritti dei minorenni*, cit., p.42.

realizzato con maggior frequenza è stato quello scolastico, che ha coinvolto il 54,1% degli ex minori stranieri non accompagnati²³⁷.

PERCORSO DI INTEGRAZIONE	N° DI PARERI EMESSI	%
SCUOLA	354	54,1
SCUOLA + FORMAZIONE	155	23,7
LAVORO	83	12,7
SCUOLA + LAVORO	62	9,5
TOTALE	654	100,0

Tabella 3: Pareri emessi dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e i Percorsi d'integrazione (Ministero del Lavoro, 2016)²³⁸

Nonostante le modifiche apportate, l'art 32, c. 1-ter presenta ancora un eccessivo rigore legislativo; infatti l'Ente gestore del progetto del minore dovrà “*garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età del minore straniero*” che il MSNA si trovi sul territorio nazionale da almeno 3 anni e che abbia concluso un progetto d'integrazione di almeno due anni. Inoltre dovrà dimostrare che il neo-maggiorenne dispone di un alloggio, che ha frequentato corsi di studio ovvero che svolge attività lavorativa retribuita regolare secondo la normativa italiana, oppure che è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato. Questo rigore ha trovato però un temperamento grazie alla prassi amministrativa, dal momento che il Tribunale dei minorenni (grazie al combinato disposto degli artt. 29 del r.d. lgs. 1404/1934 e 23 della L. n. 39 del 1975), può ordinare il proseguo amministrativo dell'assistenza fino al compimento del 21°anno e il neo-maggiorenne potrà essere ammesso alla conversione del permesso di soggiorno d'età senza perdere la regolarità del suo soggiorno²³⁹.

²³⁷Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche Sociali, *I Minori Stranieri Non Accompagnati*, cit., p.13.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹P. Marozzo della Rocca, *I minori di età nel diritto dell'immigrazione*, cit., p.159.

5.1. La proposta di legge 1658

Il 4 ottobre 2013 su iniziativa degli on. Zampa e altri è stata presentata una proposta di legge contenente misure a protezione dei minori stranieri non accompagnati. La proposta è stata presentata a seguito di un'indagine conoscitiva portata avanti nel 2009 che ha evidenziato le maggiori criticità del sistema di accoglienza italiano, a cui la proposta intende dare rimedio²⁴⁰. La proposta comprende 27 articoli che vanno principalmente a modificare il contenuto del T.U.I. e della L. n. 184 del 1983 in materia di adozione ed affidamento. L'obiettivo sarebbe quello di istituire una disciplina organica a livello nazionale riguardante la tutela del MSNA, al fine di garantire una maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni su tutto il territorio nazionale. Come è già precedentemente emerso, la proliferazione di decreti, circolari, leggi in materia di protezione del MSNA non ha garantito una tutela efficace e omogenea del minore straniero sul territorio italiano. Spesso la frammentarietà della normativa ha permesso la diffusione di variegate prassi a livello regionale e comunale che hanno pregiudicato la condizione del MSNA negli ultimi anni.

Andremo ad analizzare alcuni dei punti della proposta di legge che presentano le novità più rilevanti.

La proposta è denominata *“Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”*. La proposta riguarda i minori stranieri non accompagnati, i minori comunitari non accompagnati e i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale che si trovano sul territorio italiano (art. 1 della P.d.l.); tuttavia a queste due ultime categorie si fa salva l'applicazione della normativa speciale più favorevole. All'art. 2 della proposta è stata individuata una nuova definizione di minore straniero non accompagnato, con la quale si intende *“il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle legge vigenti nell'ordinamento italiano”*. E' considerato comunque minore non accompagnato quel minorenne che convive con parenti entro il quarto grado senza un provvedimento di affidamento. Questa norma consentirebbe di fare

²⁴⁰Camera dei deputati, servizio studi, Misure di protezione di minori stranieri non accompagnati A.C. 1658, Dossier n° 172 - Schede di lettura 28 maggio 2014, p.2.

maggior chiarezza sulla sorte dei minori affidati di fatto a parenti entro il quarto grado dal momento che l'art. 9, c. 4 della L. n. 183/1984 si pone chiaramente in contrasto con quanto disposto dalle Linee Guida del Comitato per i minori stranieri del 2003. La legge del 1984 non considera i minori accolti da parenti entro il quarto grado come non accompagnati, e per questi non sarebbe richiesta l'adozione di un provvedimento formale di affidamento. Differentemente sancisce però il par. 1 delle Linee Guida del Comitato per i minori stranieri del 2003, laddove si considerano minori accompagnati tutti quei minori i quali siano affidati a parenti entro il terzo grado. Una novità è rappresentata dall'inclusione nella nuova definizione contenuta nella proposta di legge del MSNA richiedente asilo, a differenza da quanto previsto dalla precedente definizione di MSNA del D.P.C.M. 353/1999.

Una modifica interessante sarebbe quella introdotta all'art. 3 della proposta in quanto si vorrebbe introdurre un ulteriore comma all'art. 19 T.U.I. (ovvero il c. 1-bis) dove si vieterebbero i respingimenti alla frontiera: *«1-bis. In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati, salvo non sia disposto nel loro superiore interesse il loro riaffidamento ai familiari»*. Sembrerebbe alquanto discutibile però che possano essere svolte delle indagini familiari esaustive alle frontiere a tutela dell'interesse del minore al ricongiungimento familiare. Poco plausibile risulta essere anche la possibilità che ai varchi di frontiera si possa operare un respingimento legittimo che tenga conto delle esigenze del minore e che possano essere svolti tutti gli accertamenti del caso. Soprattutto in ragione del fatto che il provvedimento di espulsione adottato dal Tribunale per i minorenni secondo la modifica apportata all'art. 31, c. 4 del T.U.I. deve essere adottato senza che ciò comporti danni irreparabili al minore.

5.2. L'accoglienza e l'accertamento dell'età

All'art. 4 della proposta, con la modifica dell'art. 11, c. 6 del T.U.I. si imporrebbe ai servizi di accoglienza ai valichi di frontiera di fornire informazioni relative al diritto di richiedere protezione internazionale e assistenza, non soltanto agli adulti richiedenti asilo ma anche ai minori stranieri non accompagnati. Spetterebbe ai rappresentanti delle organizzazioni umanitarie, incaricate dal Ministero dell'Interno attraverso le Prefetture a prendere contatto coi MSNA e sarebbe inoltre a carico di queste organizzazioni l'obbligo di fornire ai giovani migranti informazioni relativamente al loro status di minore straniero non accompagnato e alla relativa normativa (grazie ad una modifica dell'art. 3, c.2 del Decreto ministeriale 22 Dicembre 2000). All'art. 4, cc. 3 e 5 della P.d.l. si stabilisce invece il diritto del minore di essere assistito per il soddisfacimento dei bisogni primari e ad essere accolto in centri di prima accoglienza per un massimo di 72 ore. Come eccepisce l'Associazione

per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)²⁴¹ il termine stabilito nella disposizione pari a 72 ore sembra essere alquanto irrealistico, in considerazione del fatto che ad oggi al fine di eseguire l'identificazione e l'assistenza del minore mediamente vengono impiegati fra i 90 e 120 giorni. Inoltre l'art. 4, il quale è specificatamente dedicato all'accoglienza, non individua degli standard comuni di accoglimento applicabili a tutte le strutture dedicate ai MSNA. Infatti l'ASGI suggerisce che pur tenendo ferma la potestà legislativa e regolamentare regionale in materia di accoglienza dei MSNA, dovrebbero essere delineate a livello statale (alla stregua di quanto avviene per lo SPRAR) delle linee guida relativamente alla capienza massima dei centri per minori, i quali dovrebbero il più possibile ricreare le caratteristiche della vita familiare, come indicato dalla L. n. 184/83. Sempre l'ASGI suggerisce che nei casi di emergenza, i centri di accoglienza presso i luoghi di sbarco possano superare le soglie numeriche stabilite, senza comunque oltrepassare il limite delle 50 unità per struttura, al fine di evitare sovraffollamenti e pregiudicare la qualità dell'accoglienza.

Il vero punto dolente della normativa italiana però riguarda l'accertamento dell'età e questa tematica viene affrontata nella proposta all'art. 6 il quale vorrebbe introdurre nel T.U.I. il nuovo articolo 31-bis. Si vorrebbe definire in modo uniforme sul territorio nazionale una procedura di identificazione del minore volta ad evitare lo sviluppo di prassi a livello locale. L'art. 6 stabilisce che quando il MSNA entra in contatto o viene segnalato alle autorità di polizia ai Servizi sociali, spetta agli uffici competenti diretti dal Giudice tutelare, coadiuvati da organizzazioni specializzate, svolgere un colloquio col minore volto ad approfondire la sua storia personale e familiare per far emergere ogni elemento utile alla sua protezione. Tuttavia non si definisce che cosa si intenda per *organizzazioni specializzate* incaricate all'identificazione del minore e questa disposizione, dal momento che riguarda la condizione giuridica dello straniero, viola la riserva rafforzata di legge ex art. 10, cc. 1 e 2 della Costituzione²⁴². Inoltre appare alquanto difficile viste le lunghe tempistiche impiegate dalla giurisdizione italiana relativamente alle procedure concernenti i MSNA, che il Giudice tutelare riesca a completare l'identificazione del minore in tempi brevi. Nell'accertamento dell'età del minore il principio giuridico determinante deve essere sempre la presunzione della minore età anche in caso di dubbio e da ciò discende sicuramente la necessità di un approccio multidisciplinare. Dunque anche in caso di dubbio relativo all'età del sedicente minorenne è importante garantire l'applicazione di tutte le disposizioni in materia di diritti dei minorenni, incluso l'accoglimento in apposite strutture di prima

²⁴¹ASGI, *Osservazioni sulla proposta di legge 1658*, 21 maggio 2014, p.6.

²⁴²*Ibidem*, p.7.

accoglienza per minori previste dalla legge. Il c. 4 dell'art. 6 prevede che qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata, questa deve essere accertata mediante un documento anagrafico, il quale sia stato richiesto alle autorità diplomatico-consolari del Paese di origine del minore. Tale richiesta non deve essere inoltrata ogni qualvolta il minore faccia richiesta di protezione internazionale, oppure se emerge dal colloquio la possibilità di richiedere la protezione internazionale, se ne possono derivare danni irreparabili o se lo stesso minorenne non ne faccia richiesta. Le procedure vengono espletate con la collaborazione del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero dell'Interno. Nel caso in cui permangano ancora dubbi in merito all'età dichiarata dal MSNA, è compito del Giudice tutelare disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa. In questa fase lo straniero deve essere informato della possibilità di effettuare questo esame in una lingua a lui/lei comprensibile e mediante modalità conformi al suo grado di maturità. Quindi devono essere informato sia il minore sia il suo rappresentante sulla tipologia di esame che verrà condotto, sui possibili risultati e sulle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché sulle possibili conseguenze derivanti da un eventuale rifiuto a sottoporsi a tali esami. L'approccio adottato deve essere multidisciplinare, in un ambiente idoneo, eseguito da professionisti, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Secondo l'ASGI²⁴³ gli esami mediante "raggi x" devono essere condotti in via residuale (prendendo come riferimento le tabelle auxologiche del paese di provenienza), dopo aver esperito una visita pediatrica e un colloquio psicologico. Qualora permangano dubbi relativamente alla minore età, allora questa deve essere presunta. Il risultato dell'accertamento deve essere comunicato mediante una relazione tenuto conto dell'età dello straniero, della sua maturità e del suo livello di alfabetizzazione, in una lingua che comprende e indicando il margine di errore.

5.3. Le indagini familiari

L'art. 7 della proposta prevede l'introduzione del nuovo art. 31-ter nel T.U.I., dove si prevede l'istituzione di convenzioni fra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero della Giustizia e con il Ministero degli Affari Esteri con associazioni ed enti e organizzazioni non governative per lo svolgimento delle indagini relative agli eventuali familiari dei MSNA presenti nel territorio italiano, in altri Paesi membri dell'Unione europea e in Paesi terzi. Secondo il nuovo art. 31-ter tali indagini devono essere attivate entro 5 giorni dal primo contatto col minore, da parte di soggetti che esercitano la potestà anche in

²⁴³*Ibidem*, p.8.

via provvisoria sul minore. Le indagini sono ammesse solo ove non sussista alcun rischio per il MSNA o per la sua famiglia e previo consenso informato dello stesso minore ed esclusivamente nel suo superiore interesse. Occorre precisare che le ONG ad oggi incaricate dello svolgimento delle indagini familiari compiono accertamenti relativi alla situazione socio-economica del Paese d'origine del minore al fine di verificare se sussistono le condizioni per operare al meglio una buona reintegrazione del minore nel Paese d'origine; purtroppo questa operazione non è stata cristallizzata in alcun articolo della nuova proposta. Il c. 4 dell'art. 31-bis prevede inoltre che *“qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunità”*. L'affidamento a persone o famiglie, sia che siano parenti o meno è sempre preferibile alla collocazione in comunità.

5.4. L'affidamento e tutela

Per quanto riguarda l'affidamento del minore l'art. 8 della proposta prevede l'inserimento del c. 1-bis all'art. 2 della L. n. 83 del 1984, dove si prevede che gli Enti locali debbano promuovere la compilazione di elenchi di affidatari adeguatamente formati per accogliere MSNA, *“al fine di favorirne l'affidamento familiare in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza”*. Secondo l'ASGI questa previsione risulta discriminatoria nei confronti dei minori italiani non accompagnati e i minori comunitari non accompagnati, i quali in questi casi verrebbero esclusi dalla previsione essendo rivolta soltanto ai minori stranieri non accompagnati. Questa disposizione viola il principio di parità di trattamento tra minori; infatti secondo la giurisprudenza costituzionale situazioni oggettivamente uguali devono essere trattate in modo uguale e situazioni oggettivamente diverse devono ricevere un trattamento ragionevolmente diverso, fermo restando che il trattamento differente non può mai basarsi sulla lingua, sulla razza, sul sesso, sulla religione, sulle opinioni politiche, sulle condizioni personali e sociali, a meno che questo trattamento differenziato sia previsto dalla stessa Costituzione ²⁴⁴.

Per quanto riguarda il rimpatrio assistito volontario questo è previsto all'art. 33 del T.U.I.; la proposta prevede che la valutazione della richiesta di rimpatrio volontario non sia più di competenza della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche d'Integrazione (un organo di carattere amministrativo) ma del Tribunale dei minorenni. Inoltre viene abrogata la disposizione che prevede il preventivo nullaosta dell'autorità giudiziaria minorile ai fini del rimpatrio del minore nel caso

²⁴⁴*Ibidem*, p.10.

in cui risulti instaurato nei confronti di questi un procedimento giurisdizionale.

Infine è oggetto di preoccupazione la questione relativa alla nomina dei tutori; questa rappresenta una delle prime operazioni che deve essere compiuta una volta rintracciato un MSNA sul territorio italiano. E' stato osservato dal Gruppo CRC²⁴⁵ che ad oggi il numero di tutori è insufficiente e che i Giudici tutelari impiegano troppo tempo per la nomina di questi. Inoltre le tempistiche e le modalità riscontrate per la designazione dei tutori varia da una Regione e l'altra, talvolta perfino fra Comuni. Purtroppo la proposta in esame non ha previsto un termine tassativo entro il quale si debba nominare un tutore, dal momento che il termine individuato all'art. 343 c.c. appare nei casi di flussi migratori non programmati alquanto irrealistico. L'ASGI²⁴⁶ suggerisce quindi che in occasione di sbarchi collettivi, quindi in situazioni emergenziali, possa essere individuata una figura provvisoria, come un tutore provvisorio qualificato e formato, che assista il minore fin dal primo contatto con le autorità italiane e in tutte le procedure fino alla nomina del tutore definitivo.

Analogamente all'art. 8, l'art. 12 della proposta prevede che entro centoventi giorni dall'approvazione della proposta di legge, presso ogni Tribunale ordinario venga istituito un elenco dei tutori volontari, a cui verranno iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati da parte dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle. La proposta in questo caso ha recepito una pratica che è stata sviluppata in numerose Regioni, come ad esempio nelle Marche dove nel 2014 il Garante ha fornito 50 nuovi nominativi di tutori volontari formati a seguito di un corso a loro dedicato, oppure come in Calabria dove sono stati istituiti dei corsi di formazione per tutori che hanno consentito di determinare 4 elenchi corrispondenti ai Comuni di Catanzaro, Cosenza, Crotone, Castrovillari²⁴⁷.

5.5. Sistema informativo azionale dei minori stranieri non accompagnati

La proposta all'art.10 della P.d.l. istituisce poi un "Sistema informativo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali"; questo dovrebbe sostanzarsi in una banca dati a livello ministeriale la quale avrà il

²⁴⁵Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e adolescenza in Italia, cit.*, p.151.

²⁴⁶*Ibidem*.

²⁴⁷*Ibidem*, p.151, nt 20.

compito di raccogliere informazioni sui MSNA. Spetterà agli assistenti sociali compilare un'apposita "Cartella sociale" con i dati anagrafici e sociali dichiarati dal minore, i quali diverranno estremamente utili alla determinazione della soluzione futura per il MSNA. Questa cartella verrà poi trasmessa sia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni sia al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'ASGI manifesta la sua perplessità in ordine alla costituzione di questa banca dati ministeriale, dal momento che sarebbe preferibile costituire una banca dati all'interno di un Sistema nazionale di accoglienza²⁴⁸. Anche se non previsto dalla proposta, la "Cartella sociale" compilata dagli assistenti sociali dovrebbe essere trasmessa ai Servizi sociali del Comune individuati ai fini dell'accoglienza del minore in famiglia o in una struttura.

Ad oggi non è stato possibile compilare un sistema informativo dello SPRAR dal momento che questo si compone di una rete di Enti locali i quali decidono autonomamente di far parte di questa rete di assistenza, senza che sia obbligatorio per loro farne parte. Quindi non vi è la possibilità d'istituire un sistema centralizzato che consenta di verificare mediante dei sistemi telematici in tempo reale la disponibilità dei centri di accoglienza dedicati ai MSNA.

Per ovviare ai problemi generati dalle inadeguatezze del sistema di accoglienza previsto fino ad oggi, l'art. 13 della P.d.l. prevede la realizzazione di un *Sistema nazionale di accoglienza per minori stranieri non accompagnati*, qualora il minore debba essere affidato ai sensi dell'art. 2, c. 2, della L. n. 184/83. Il luogo in cui collocare il minore potrà essere trovato attraverso una consultazione di un sistema informativo e informatizzato delle comunità di accoglienza accreditate per minori, che segnali i posti di accoglienza disponibili a livello nazionale. Le strutture ai fini dell'accreditamento dovranno rilasciare delle dichiarazioni dimostrando di essere conformi a determinati parametri stabiliti per legge; tuttavia la proposta non specifica le caratteristiche e le modalità dell'accreditamento. E' compito del Ministero del Lavoro verificare che vi sia corrispondenza con le dichiarazioni rese in sede di accreditamento. Inoltre spetta alle Regioni stabilire specifici requisiti organizzativi, i quali fra gli altri servizi di mediazione culturale e di assistenza legale gratuita (art. 13, c.4 della P.d.l.).

5.6. Il permesso di soggiorno

Come abbiamo precedentemente visto, la normativa vigente consente ad oggi il rilascio di diversi permessi di soggiorno a seconda delle diverse circostanze; per minore d'età, per integrazione e per motivi familiari ecc... Secondo l'art. 11 della nuova proposta i permessi che possono

²⁴⁸ASGI, *Osservazioni sulla proposta*, cit., p.11.

essere richiesti dal minore sono due; uno per minore d'età e l'altro per motivi familiari. Il permesso per minore età rilasciato secondo la normativa vigente, attualmente è valido per tutto il periodo necessario per l'espletamento delle indagini sui familiari nei Paesi d'origine. Con le nuove modifiche potrà essere rilasciato su richiesta dello stesso minore, anche prima della nomina del tutore ed è previsto che abbia validità fino al compimento della maggiore età. Per quanto concerne il permesso di soggiorno per motivi familiari questo viene rilasciato allo straniero quattordicenne affidato o posto sotto la tutela di un cittadino italiano o all'ultraquattordicenne affidato o posto sotto la tutela di un cittadino straniero regolarmente soggiornante nel territorio nazionale o di un cittadino italiano. I minori con età inferiore o uguale a 14 anni vengono direttamente iscritti nel permesso di soggiorno del genitore o affidatario straniero regolarmente soggiornante in Italia.

Un'interessante modifica riguarda l'art. 14 della proposta ed è stato denominato *“Misure di accompagnamento verso la maggiore età e misure di integrazione di lungo periodo”*. Ad oggi nei casi in cui venga rilasciato un permesso di soggiorno per affidamento al compimento della maggiore età può essere attribuito al neo-maggiorenne un permesso di soggiorno per lavoro o studio solo nel caso in cui la Direzione Generale dell'Immigrazione renda un parere favorevole. La disposizione attuale (l'art. 32, c.1-bis, T.U.I.) non prevede però un termine entro il quale questo parere debba essere reso. Inoltre l'art. 32 tace anche sui criteri secondo i quali viene reso il parere sfavorevole. Con la nuova disposizione si introdurrebbe all'art. 32, c.1-bis, del T.U.I. la previsione secondo la quale il parere della Direzione Generale dell'Immigrazione ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per maggiore d'età debba essere obbligatorio, ma in sua assenza si può comunque procedere al rilascio del permesso. In aggiunta nel medesimo comma si rinvia alle disposizioni contenute nell'art. 20, cc. 1, 2 e 3, della L. n. 241 del 1990 in materia di silenzio-assenso, le quali dispongono che *“nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di legge, il provvedimento di diniego”*. Inoltre lo strumento del silenzio-assenso applicato a questa materia risulta essere una deroga al principio stabilito al c. 4 del medesimo art. 20 della L. n. 241/1990, in base al quale il silenzio-assenso non si applica ai procedimenti riguardanti l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza.

Si introduce poi una disposizione concernente i neo-maggiorenni stranieri non accompagnati, i quali pur avendo raggiunto la maggiore età, hanno intrapreso un percorso d'integrazione e necessitano di un supporto prolungato volto al buon esito del percorso finalizzato all'autonomia. Quindi il Tribunale per i minorenni può disporre (con

decreto motivato) il proseguimento dell'accoglienza presso una delle strutture di cui all'art. 13 della P.d.l. e dell'affidamento ai Servizi sociali, non oltre il compimento del 21° anno di età.

5.7. I diritti dei minori stranieri non accompagnati

La nuova proposta poi delinea una serie di diritti definiti dall'art. 15 all'art. 18 della P.d.l.

Si prevede infatti all'art. 15 il diritto all'assistenza sanitaria, il quale era già riconosciuto ai minori ma nel caso in cui questi fossero irregolari venivano riconosciuti loro solo i trattamenti sanitari urgenti. Con questa modifica viene estesa l'assistenza sanitaria anche i minori stranieri non accompagnati nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito del loro ritrovamento sul territorio nazionale.

All'art. 16 si promuove il diritto all'istruzione, riconosciuto ai minori non accompagnati secondo il principio di parità di trattamento dei minori, a prescindere dal possesso di un permesso di soggiorno. Questo articolo vuole promuovere però l'attivazione di programmi specifici rivolti all'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo anche mediante programmi di apprendistato per i MSNA in tutte le Regioni e nelle Province autonome di Bolzano e Trento.

L'art. 17 della P.d.l. riconosce al minore il diritto ad essere ascoltato. In tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali che lo riguardano il superiore interesse del minore deve essere preso in considerazione con carattere di priorità. Inoltre deve essergli garantita assistenza affettiva e psicologica in ogni stato e grado dei procedimenti mediante la presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori stranieri. Si riconosce al minore il diritto di partecipare per mezzo del suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e ad essere ascoltato nel merito con la presenza di un mediatore culturale.

All'art. 18 della P.d.l. invece viene riconosciuta ai MSNA assistenza legale gratuita, inserendo un comma all'art. 76 T.U.I. relativamente alle disposizioni legislative e regolamentazioni in materia di spese di giustizia. Mediante il c. 4-quater si prevede che il MSNA *“coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o l'esercente la potestà genitoriale”*. Come prescritto dell'art. 3, c.1, L. n. 184/83, è possibile per il minore di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento. Si riconosce inoltre all'art. 22 della proposta agli enti e le associazioni che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale degli stranieri, registrate presso il Ministero del Lavoro come previsto dall'art. 42 del D.Lgs. n. 286/1998, ad intervenire nei giudizi riguardanti i

minori stranieri non accompagnati e a ricorrere per l'annullamento di atti illegittimi in sede di giustizia amministrativa.

All'art. 20 della proposta riguarda i minori richiedenti asilo in particolare si prevede l'inserimento di una divisione specifica dedicata all'ascolto dei MSNA presso ogni Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. Le Commissioni territoriali si sostanziano in organi competenti per il riconoscimento della protezione internazionale secondo l'art. 4, D.Lgs 25/2008. Secondo la proposta ove necessario queste sezioni potrebbero essere composte anche da membri onorari, con comprovata esperienza nell'ascolto dei minori, secondo quanto disciplinato con apposito decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge. L'art. 20 inoltre richiama l'applicazione dell'art. 17 e all'art. 18. relativamente al diritto all'assistenza legale durante i procedimenti di riconoscimento della protezione internazionale. Si prevede inoltre che in caso di richiesta di asilo, e in caso di sospensione della domanda come avviene ai sensi dell'art. 26, c. 5 del D.Lgs. n. 25/2008, allora è possibile che la conferma della richiesta di asilo sia fatta dal responsabile della struttura di accoglienza al quale il minore è affidato.

In conclusione agli articoli finali della proposta in esame si prevede la costituzione di un Tavolo tecnico di coordinamento presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al fine di indirizzare le politiche di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Il Tavolo tecnico dovrebbe essere composto da rappresentanti del Ministero del Lavoro, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia, della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, dell'Unione delle province d'Italia e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nonché da rappresentanti delle comunità di accoglienza per minori e delle organizzazioni di tutela e di promozione dei diritti dei minori. Ai sensi dell'art. 24 della P.d.l. l'Italia promuove la più stretta cooperazione europea ed internazionale, in particolare attraverso lo strumento degli accordi bilaterali e il finanziamento di programmi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi di origine, al fine di armonizzare la regolamentazione giuridica, internazionale e nazionale, del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Infine all'art. 25 si prevede l'istituzione del "Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati", il quale è stato previsto già nel 2012 e come accennato è stato abrogato e le sue risorse sono confluite nel "Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati" presso il Ministero dell'Interno.

La proposta di legge in esame presenta degli interventi interessanti che meritano di essere discussi ed approvati in seno alle istituzioni, nel più breve tempo possibile al fine di garantire al meglio l'assistenza a tutti i minori non accompagnati. Anche se non perfetta, la proposta 1658

rappresenta un intervento necessario al fine di garantire ai minori soli l'attenzione che meritano e la tutela necessaria al fine di proteggerli e renderli dei cittadini autonomi e non di seconda categoria.

Tuttavia la proposta 1658 ad oggi giace alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, senza alcun motivo evidente, dal momento che la proposta ha incontrato il parere favorevole di parlamentari appartenenti ai principali partiti politici di maggioranza e opposizione.

In una lettera datata 7 maggio 2015²⁴⁹ e firmata dalle maggiori organizzazioni che si occupano di tutela del minore, come Aibi, Amnesty International, Emergency, Intersos, Save the Children si richiedeva l'emanazione di un decreto legge che desse immediata esecutività a tutti i contenuti del disegno di legge C. 1658, volto a disciplinare finalmente in modo organico, sul territorio nazionale, la protezione e l'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati. Ad oggi non è stato emanato alcun decreto che recepisce la proposta, né tantomeno la proposta è stata approvata.

²⁴⁹Save the Children, *Minori migranti, vertice Governo-Regioni-Comuni: le organizzazioni chiedono un decreto legge per dare attuazione immediata alla proposta di legge sulla protezione dei minori migranti ferma alla Camera. 1.686 minori non accompagnati giunti da inizio anno. 7 maggio 2015* http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/All/IT/Tool/Press/Single?id_press=880&year=2015.

Conclusioni

I minori stranieri non accompagnati rappresentano la categoria più vulnerabile all'interno dei flussi migratori che da qualche anno a questa parte approdano sulle nostre coste.

Più del 90% dei MSNA che arrivano in Italia sono partiti principalmente dall'Africa Settentrionale, privi dei documenti necessari per l'ingresso e il soggiorno nell'Area Schengen. Hanno corso numerosi rischi prima di arrivare in Italia uno fra tutti quello di annegare nel Mar Mediterraneo. Ma questo rappresenta soltanto uno dei pericoli che si presentano durante il tragitto; spesso i percorsi intrapresi sono lunghi migliaia di chilometri ed attraversano montagne, deserti e zone rischiose martorate da conflitti interni, col rischio di soffrire la sete, la fame, l'essere derubati, rapiti, sfruttati, violentati così come picchiati e detenuti.

A protezione del minore non accompagnato nel panorama internazionale non è stata ancora definita alcuna convenzione dedicata specificatamente al MSNA; tuttavia secondo il principio di uguaglianza dell'art. 2 della "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", i diritti in essa sanciti sono applicabili a tutti i minori a prescindere da qualsiasi condizione. Nonostante la "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" sia la convenzione più ratificata al mondo ancora oggi non risulta essere rispettata e applicata appieno, soprattutto perché non si prevede al suo interno un organo a cui appellarsi nel caso in cui gli Stati parti ne violino il contenuto.

Nel diritto europeo le disposizioni concernenti il MSNA, che si trova sul territorio europeo, sono numerose. In primo luogo l'art. 24 della "Carta fondamentale dei diritti dell'Unione Europea", sebbene non sia specificatamente dedicato al MSNA, riconosce il diritto a qualsiasi bambino o adolescente ad essere protetto e di ricevere le cure indispensabili per il suo benessere e sviluppo. In modo particolare il diritto derivato dell'UE dedica molta attenzione al minore straniero non accompagnato richiedente protezione internazionale. Infatti sia nella "Direttiva Qualifiche" sia nella "Direttiva Procedure" sono numerosi i riferimenti al MSNA richiedente asilo; a questi viene riconosciuto il diritto ad essere inserito in una comunità di accoglienza per minori, il diritto ad un tutore, il diritto all'istruzione, alla salute e ad essere informato relativamente alla possibilità di richiedere asilo. Tuttavia non troviamo numerosi atti dedicati in maniera specifica al minore non accompagnato, sia esso straniero o comunitario, richiedente o meno asilo. L'unico atto dedicato specificatamente a questa categoria è la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 1997 sui MSNA. Questo testo però si muove secondo una logica che potremmo definire "bipolare"; se da un lato la Risoluzione cerca di proteggere il minore abbandonato individuando numerosi diritti fra cui quello all'istruzione, alla salute e ad

essere assistito da un tutore, dall'altro la Risoluzione nasce proprio per contrastare l'immigrazione clandestina e per questo il minore entrato irregolarmente sul territorio europeo è sempre percepito come "clandestino". La Risoluzione prescrive infatti che gli Stati membri debbano operarsi affinché il minore irregolare non entri né tanto meno soggiorni sul territorio europeo. Allo stesso tempo però la medesima Risoluzione impone che si operi un rimpatrio nel Paese d'origine del MSNA solo se questi vi potrà trovare accoglienza ed assistenza adeguata. Rimane quindi semplice discrezionalità degli Stati membri quella di garantire l'ingresso e il soggiorno dei minori non accompagnati all'interno dei propri confini.

L'Italia in questo panorama si è posta in difesa del minore; la Costituzione definisce tutti i minori come soggetti deboli che necessitano di essere protetti e sancisce in capo prima di tutto ai genitori, ma in secondo luogo anche ai pubblici poteri e all'intera collettività, il dovere di assisterli. Il T.U.I. prevede l'inespellibilità del minore straniero non accompagnato sancendo il divieto di espulsione all'art. 19 (salvo casi eccezionali). Tuttavia l'ordinamento italiano non prevede una normativa specifica in materia di accoglienza e integrazione del minore straniero non accompagnato, di conseguenza in sua difesa deve essere implementata sia la normativa riguardante il minore italiano in stato di abbandono che quella specificatamente dedicata al migrante. Viene quindi applicata la normativa del Codice civile in materia di tutela dei minori, la legislazione speciale (ovvero principalmente la L. n.184 del 1983) e il D.Lgs. n. 286 del 1998 ovvero il T.U.I. Per di più possiamo osservare che la condizione del MSNA sia stata prevalentemente disciplinata dal D.P.C.M. n. 535 del 1999 e dal regolamento di attuazione del T.U.I n.394 del 1999. Quindi la normativa dedicata al MSNA nel nostro ordinamento appare alquanto frammentata e disorganica.

Dal momento che risulta essere inespellibile, al minore abbandonato è stato riconosciuto il diritto di richiedere un permesso di soggiorno per minore d'età, il quale può essere convertito in permesso di soggiorno per affidamento nel momento in cui venga disposto l'affidamento a parenti, connazionali o a strutture di accoglienza. La Costituzione italiana riconosce al minore numerosi diritti come quello all'istruzione ex art. 34 e all'assistenza sanitaria ex art. 35. Questi avrà diritto, una volta riconosciutogli un permesso di soggiorno, all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale; ma nel caso in cui non gli sia stato ancora attribuito alcun permesso o in caso di diniego, questo potrà sempre beneficiare in via residuale delle prestazioni sanitarie urgenti previste per tutti i cittadini di Paesi terzi irregolari all'art. 35 Cost. Tuttavia la condizione meramente amministrativa di "clandestino" del minore non può pregiudicare il godimento di diritti importanti come quello alla salute, il quale dovrebbe essere garantito in tutte le sue forme come prescritto dall'art. 24 della "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e adolescenza". La nuova

proposta 1658 vuole estendere infatti la più ampia assistenza sanitaria in ogni fase dell'accoglienza del minore, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno.

La tutela del MSNA è stata regolamentata da una serie di circolari ministeriali e decreti che hanno reso frammentaria, dispersiva, talvolta contraddittoria e lacunosa la normativa a protezione dei minori. Questo ha determinato la proliferazione di prassi sul tutto il territorio nazionale e la nascita di differenti intese fra le diverse *stakeholders* e le autorità locali. La gestione dell'accoglienza del MSNA avviene soprattutto a livello locale e una volta rintracciato il minore sul territorio nazionale, le operazioni da portare a termine da parte delle autorità competenti sono numerose. Sicuramente il minore dovrà essere preso in carico, dovrà essere accertata la sua identità ed età e dovrà essere aperta la tutela. Per quanto riguarda la presa in carico il minore deve essere inserito in strutture specificatamente dedicate ai minori al fine di soddisfare i bisogni primari e compiere i primi accertamenti. In questi casi è necessario operare un tempestivo accertamento della sua identità e nei casi in cui il minore non disponga di documenti validi, anche della sua età. Infatti nei casi in cui sussistano dubbi concernenti l'età del minore questo deve essere sottoposto a visite medico-sanitarie; ad oggi la pratica più usata per compiere l'accertamento dell'età è sicuramente quella della radiografia del polso sinistro e della mano sinistra. Dal momento che non si prevede una procedura standard a livello nazionale, spetta alle ASL in concerto con le autorità locali o le maggiori organizzazioni non governative, definire la procedura da seguire. La radiografia del polso sinistro però non consente di individuare l'età del MSNA come accertato dall'ord. del 21 novembre 2001 e dall'ord. del 31 maggio 2001 del Tribunale di Torino, ord. n. 620 del 7 giugno 2001 del TAR Piemonte e n. 716 29 agosto 2001 del TAR Emilia Romagna. Infatti è stato dimostrato che questo metodo (il quale utilizza un atlante di radiografie di bambini principalmente di etnia caucasica raccolte negli anni '30) presenta un margine d'errore di circa due anni. Spesso nelle relazioni finali che presentano i risultati questo margine d'errore non viene inserito, non garantendo quindi al minorenne il godimento del beneficio del dubbio che per legge dovrebbe essergli riconosciuto (come prescritto dal D.P.R. n. 448 del 1988). Per di più l'accertamento viene compiuto senza un mediatore linguistico, che possa far comprendere al minore l'entità della visita che dovrà essere effettuata, violando quindi l'art. 32 Cost. che protegge il diritto del paziente al consenso informato. Il Parlamento Europeo a questo proposito nella sua Risoluzione del 2013 deplora qualsiasi tipo di accertamento che mini la dignità e l'integrità del minore e raccomanda che sia compiuto un accertamento multidisciplinare, mediante visite pediatriche non invasive e psicologiche. L'accertamento dell'età rappresenta una fase delicatissima nell'accoglienza del MSNA, in quanto a seconda del risultato ottenuto (il quale spesso è determinato

in modo erroneo) le autorità potrebbero decidere di negare al MSNA l'attribuzione di un permesso di soggiorno per minore d'età o addirittura decidere di procedere alla sua espulsione. Considerato che la maggior parte dei MSNA che arrivano in Italia hanno un'età compresa fra i 15 e 17 anni, un accertamento con margine d'errore di due anni e senza godimento del beneficio del dubbio in caso di incertezza, può portare all'inserimento del minore in centri di accoglienza per adulti o all'emanazione di provvedimenti di espulsione. In definitiva, appare quindi di primaria necessità l'approvazione della proposta di legge 1658 la quale dispone un approccio multidisciplinare dell'accertamento dell'età e prevede solo in ultima istanza l'accertamento mediante "raggi x".

Per quanto concerne la nomina del tutore sono state introdotte anche in questo caso delle prassi alquanto variegate; se la legge prescrive un termine massimo di 48 ore entro cui dovrebbe avvenire la nomina, la prassi ha conosciuto tempistiche differenti (da 3 mesi fino a 6 mesi). Per di più dal momento che non vi è un numero consistente di tutori ad oggi nella maggior parte dei casi il Giudice tutelare individua l'Ente locale (quindi il Sindaco) come tutore del minore. In questi casi la tutela viene demandata ai Servizi sociali del Comune i quali hanno altri compiti oltre quello di garantire assistenza ai MSNA, tanto che alcune volte i tutori non incontrano mai i minorenni. Quindi la migliore delle ipotesi fino ad ora sviluppate sembrerebbe quella implementata in alcune delle Regioni italiane dai Garanti per l'infanzia, i quali hanno stabilito degli elenchi di tutori volontari (prassi recepita anche nella proposta di legge 1658). Il termine di 48 ore previsto all'art. 343 c.c. appare irrealistico nei casi di flussi migratori di MSNA non programmati e la proposta 1658 però non ha previsto alcun termine tassativo per la nomina dei tutori. L'ASGI suggerisce quindi di istituire presso i luoghi dove avviene il maggior numero di sbarchi, delle liste di tutori provvisori che possano rispondere al meglio alle esigenze dei MSNA, ogniqualvolta avvenga uno sbarco non programmato. A questo proposito la proposta di legge stabilisce che mediante un decreto del presidente del Consiglio dei Ministri dovranno essere definite delle procedure di selezione e formazione per i tutori volontari in modo che siano adeguatamente formati e in grado di rispondere alle esigenze dei minori.

La nuova proposta 1658 intende istituire inoltre degli elenchi di affidatari adeguatamente formati al fine di favorire l'affidamento familiare piuttosto che il ricovero in strutture di accoglienza. L'affidamento presso soggetti idonei o famiglie rappresenta la soluzione più auspicabile comparata ad un possibile inserimento in centri di accoglienza, dove chiaramente l'attenzione verso il minore risulterebbe essere più dispersiva.

Una delle maggiori raccomandazioni richieste nei confronti delle pubbliche autorità è quella di costituire un organo nazionale

specificatamente e permanentemente istituito affinché monitori le condizioni dei MSNA e che faccia fronte alle loro esigenze ed elabori delle linee guida in materia. In particolare la dottrina sottolinea l'importanza di una "cabina di regia" che si occupi anche dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale (basti pensare che la Direzione Generale dell'Immigrazione non si occupa di monitorare le condizioni dei MSNA richiedenti asilo e rifugiati).

Tutto questo impianto costruito a tutela dei MSNA talvolta viene vanificato dai percorsi intrapresi dai minori stessi i quali abbandonano troppo spesso i centri di accoglienza; questa preoccupante tendenza deve spingere le autorità a ricalibrare il sistema di accoglienza e i percorsi d'integrazione anche sulla base delle aspettative dei minori. Se da un lato il minore abbandonato è concepito come soggetto vulnerabile, dall'altra deve essere concepito come un "adulto in divenire" in grado di prendere delle decisioni importanti per il suo futuro (in considerazione anche della loro età e maturità). Molti di questi minori decidono di lasciare i centri di accoglienza proprio perché intendono trovare un'occupazione, ma spesso i loro progetti vengono frenati poiché non posseggono un diploma o altro tipo di certificazione. Dovrebbe essere quindi consentito ai minori di poter accedere a percorsi formativi, apprendistato o tirocini anche in assenza di un diploma, considerato che per molti risulta essere quasi impossibile recuperare la documentazione necessaria nei Paesi d'origine. A questo proposito la prassi ha conosciuto la pratica dei "nullaosta formativi" rilasciati dai Tribunali al fine di consentire ai minori di accedere a percorsi lavorativi. In aggiunta la normativa attuale non consente ai titolari di permesso di soggiorno per minore d'età di svolgere attività lavorativa (anche se la giurisprudenza italiana ha già definito questa previsione come illegittima). Quindi dovrebbe essere consentito ai titolari di tali permessi di soggiorno di svolgere le medesime attività lavorative consentite ai titolari di permessi di soggiorno per affidamento o motivi familiari.

Al fine di consentire ai minori di sviluppare una propria autonomia e facilitare il loro inserimento all'interno della società sono stati istituiti numerosi progetti d'integrazione. E' stato osservato che i minori tendono ad abbandonare questi progetti (e i centri di accoglienza stessi) se non forniscono un inserimento lavorativo valido. Ancora ad oggi il fenomeno non è stato indagato a fondo; quindi sarà determinante nei prossimi anni raccogliere più informazioni possibili relativamente alle loro necessità, aspirazioni, paure o sogni proprio per frenare questa terrificante tendenza. Ad ogni modo molti di questi cercano di ricongiungersi con parenti che si trovano in altri Paesi dell'UE, per cui in definitiva le autorità dovrebbero estendere il ricongiungimento familiare anche a questi soggetti, sempre nel rispetto del superiore interesse del minore.

I progetti d'integrazione (ad esempio i "progetti doti") hanno concesso a molti ragazzi di mettersi alla prova e di apprendere un mestiere; allo

stesso tempo però questi progetti necessitano di un perfezionamento. I percorsi dovrebbero essere resi più elastici e dovrebbero dedicare un numero maggiore di ore al lavoro sul campo piuttosto che a quello teorico. Sicuramente non rappresenta un fattore positivo l'ampia mobilità dei MSNA, la quale spesso può minare la prosecuzione del progetto formativo. La permanenza del minore nel centro di accoglienza è spesso determinata anche da fattori non dipendenti da lui, ovvero dalle tempistiche del bando, le risorse stanziare, ma anche da altri aspetti amministrativi. Per di più la problematicità più evidente risiede nell'impossibilità dei MSNA di completare i percorsi di formazione per mancanza di tempo. Gli ultra-sedicenni spesso non riescono a terminare i loro percorsi di formazione, dal momento che al compimento della maggiore età per prorogare il loro permesso di soggiorno e completare quindi il progetto d'integrazione dovrebbero già aver completato i 2 anni di percorso formativo come richiesto dall'art. 32 del T.U.I. A questo proposito la proposta 1658 vorrebbe consentire la prosecuzione dei progetti d'integrazione oltre la soglia dei 18 anni fino al compimento del 21° anno d'età per consentire di terminare il percorso di formazione. Per di più la situazione è resa ancora più instabile nei casi di minori titolari di un permesso di soggiorno per affidamento; questi al compimento della maggiore età necessitano, per il riconoscimento di un permesso di soggiorno per studio o lavoro, del parere favorevole della Direzione Generale dell'Immigrazione. Tuttavia la legge non prescrive un termine tassativo entro cui il responso deve essere redatto né tanto meno i criteri su cui si baserà la decisione.

In questo quadro incerto e frammentato appare quindi decisiva l'approvazione della proposta di legge 1658 la quale intende definire in modo più strutturato la protezione e l'integrazione del MSNA nella società italiana. La proposta giace da tre anni senza motivo presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera e sebbene la proposta non sia ancora perfetta, deve essere discussa e approvata il prima possibile.

In virtù della "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e adolescenza" dobbiamo ricordarci che la tutela del minore migrante abbandonato non rappresenta un'opzione. Le autorità pubbliche e la società civile dovrebbero garantire a tutti i bambini e adolescenti abbandonati un ambiente sano che fornisca il soddisfacimento delle loro primarie necessità, che garantisca loro un'istruzione adeguata, che li protegga da eventuali pericoli e che assicuri loro il diritto di crescere e di divenire adulti. Spetta alla società intera prendersi cura del minore ogni qualvolta le famiglie non siano in grado di fornire loro assistenza adeguata, proteggendo il loro diritto di vivere dignitosamente, di crescere e divenire indipendenti. Soltanto così il minore straniero non accompagnato verrà considerato prima di tutto un soggetto fragile e non più come una

minaccia; solo così finalmente non verrà più considerato come “l’ultimo fra gli ultimi” ma come parte integrante della nostra società civile.

Bibliografia

Autori

- M. Accorinti, *Politiche e pratiche sociali per l'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia*, CNR Edizioni, Roma, 2014.
- S. Aloisi, *La tutela del minore nel sistema europeo comune di asilo*, tesi magistrale, Università di Pisa, Pisa, 2014.
- S. Benhabib, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, trad. it. *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2006.
- B. Bianchi, *Percorsi dell'emigrazione minorile* in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina, (a cura di) "Storia dell'emigrazione italiana", Donzelli Editore, 2002, pp.355-375.
- R. Bosisio, *Diritti e bisogni dei giovani migranti. Una ricerca empirica sulle opinioni e percezioni dei minori stranieri non accompagnati*, Materiali per una storia della cultura giuridica, Fascicolo 1, giugno 2011, pp.235-249.
- A. M. Calamia, *Le norme non statali e lo straniero*, in A. M. Calamia, M. Gestri e M. Di Filippo (a cura di), "Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei", CEDAM, Padova, 2012, pp.3-23.
- G. Campani, Z. Lapov, F. Carchedi, *Le esperienze ignorate. Giovani migranti tra accoglienza, indifferenza e ostilità*, F. Angeli, Milano, 2002.
- F. Cupido, *Minori stranieri non accompagnati: percorsi di inserimento socio-lavorativo ad Ancona, Bologna e Roma*, Il Mulino, Bologna, Autonomie locali e servizi sociali, Fascicolo 1, aprile 2008, pp.111-118.
- P. De Stefani, A. Butticci, (a cura di), *Migranti minori: percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*, Padova, CLEUP, 2005.
- M. Di Filippo *Controllo delle frontiere e ruolo della cooperazione internazionale* in A. M. Calamia, M. Di Filippo e M. Gestri, (a cura di) "Immigrazione diritto e diritti: profili internazionalistici e europei", CEDAM, Padova, 2012, pp.127-154.
- R. Farrugia and K. Touzenis *The international protection of unaccompanied and separated migrant and asylum-seeking children in Europe* in J. Kanics, D. S. Hernández K. Touzenis (edited by) "Migrating Alone: unaccompanied and separated children's migration in Europe", UNESCO Publishing, Paris, 2010, pp.21-55.

- C. Finotelli, G.Sciortino, *The Importance of Being Southern: The Making of Policies of Immigration Control in Italy*. Koninklijke Brill NV, Leiden, European Journal of Migration and Law, 2009, pp. 119-138.
- J.K. Galbraith, *The Nature of Mass Poverty*, Harvard University Press, Cambridge, 1979, pp.ix + 150.
- M. Giovannetti, *Storie minori - Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, I Quaderni, trimestrale n.36, CESVOT, Firenze, 2007.
- M. Giovannetti, *Politiche e pratiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, E-Migranter, n.2, Poitiers, 2008, pp 98-120.
- M. Giovannetti, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Bologna, il Mulino, 2008.
- M. Giovannetti, *I minori stranieri non accompagnati*, V rapporto ANCI/ Cittalia, 2014.
- J.Huemer, N.Karnik, S. Voelkl-Kernstock, E.Granditsch, K. Dervic, M. Friedrich, H. Steiner, *Mental health issues in unaccompanied refugee minors. Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 2009.
- E. Lanza, *Diritto penale dell'immigrazione*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di) "Manuale breve di diritto dell'immigrazione", Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp.251-304.
- F. Lenzerini, *Asilo e diritti umani: l'evoluzione del diritto di asilo nel diritto internazionale*, Giuffr , Milano, 2009.
- L.Miazzi, *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in «Minori Giustizia», 1999, n. 3.
- L.Miazzi, P. Morozzo della Rocca, *Che cosa   cambiato per i bambini stranieri?*, in «Minori Giustizia», 3, 2008.
- P. Marozzo della Rocca, *I minori di et  nel diritto dell'immigrazione*, in Paolo Morozzo della Rocca(a cura di) *Manuale Breve di diritto dell'immigrazione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp.137-166.
- P. Morozzo della Rocca, *La condizione giuridica dei minori stranieri: norme, giurisdizione, prassi amministrativa*, in «Minori Giustizia», 3-4, 2002, pp.29-57.

- N. Monacelli e L. Fruggeri, *Soli ma non isolati: rete connettiva e fattori di resilienza nei vissuti dei minori stranieri non accompagnati*, Rassegna di Psicologia, Fascicolo 1, Il Mulino, Bologna, 2012.
- N. Mole, *Asylum and the European Convention on Human Rights* .Strasbourg, Council of Europe, (Migration Collection), 2007 e G. Van Bueren *Child Rights in Europe*. Council of Europe, Strasbourg, 2007.
- C. Moro, *Minori stranieri e tutela giuridica*, in V. Belotti, R.Maurizio, A.C.Moro (a cura di) “Minori stranieri in carcere”, Guerini e Associati, 2006, pp.21-73.
- C. Notarangelo, *Di come l'universalità dei diritti si traduce nelle politiche e nelle pratiche nazionali di esclusione: lo spettro della precarietà dei giovani “migranti”*, Anuac, Volume II, Numero 2, dicembre 2013, pp.26-42.
- P. Pannia, *I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo* in Francesca Biondi dal Monte e Margherita Melillo (a cura di) “Diritto di asilo e protezione internazionale - Storie di migranti in Toscana”, Pisa University Press, Pisa, 2014, p.155-190.
- J. S. Pictet (a cura di) *The Geneva Convention 12 August 1949 Commentary*, Comitato Internazionale della Croce Rossa.
- E. Piraino, *Diventare grandi lontano da casa. Storie di minori stranieri non accompagnati divenuti maggiorenni*, Tesi di laurea magistrale, Università di Ca' Foscari, Venezia, 2013.
- P. Ronfani, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati. Norme, cultura giuridica e rappresentazioni sociali*, in “Materiali per una storia della cultura giuridica” (ISSN 1120-9607) Fascicolo 1, Il Mulino, Bologna, 2011, pp.201-233.
- O. Salimbeni, *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, ETS, Pisa, 2011.
- A. Schmidt, *Guardians of the unaccompanied minor asylum seekers*, Thesis, 2009.
- A. Van Steijn, and M. Ferschtman, *The Meaning of Article 8 of the Convention for the Protection of the Refugee and/or Immigrant Family*.European Legal Network on Asylum, (ELENA)/European Council on Refugees and Exiles (ECRE) course, 26 January 2010.
- G. Zincone, e T. Caponio, *Immigrant and Immigration Policy-Making: The Case of Italy*. IMISCOE Working Paper: Country report, 2005.

Fonti

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01).

Circolare del Ministero dell'Interno del 23 Dicembre 1999 n. 300.

Circolare del Ministero dell'Interno del 13 novembre 2000, Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale per la Polizia Stradale, Ferroviaria, di Frontiera e Postale.

Circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007, "Identificazione di migranti minorenni".

Circolare del Ministero dell'Interno n. 375 del 25 gennaio 2013, Dipartimento per l'istruzione - Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per l'Autonomia Scolastica.

Comitato minori stranieri, Disposizioni attuative dei compiti attribuiti al Comitato Minori Stranieri in merito ai minori non accompagnati presenti sul territorio, <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2003/marzo/commit-minori-str-linee.html>,

Conferenza Unificata - Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 9 dicembre 1999, n. 535, Regolamento concernente i compiti del comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione 22 agosto 2007, n.139 del 2007 "Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione".

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 24 "Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI".

Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140 "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri".

Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251 "Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta."

Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25, "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

Direttiva del 11 aprile 2007 in favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo.

Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni".

Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (in SO alla GU 29 agosto 1977, n. 234) Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382.

Decreto del Presidente della Repubblica 31 Agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303 - Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Decreto del presidente della Repubblica del 14 settembre 2011 , n. 179 Regolamento concernente la disciplina dell'accordo d'integrazione fra lo straniero e lo Stato.

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1 o dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 del Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI

Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Linee guida sui minori stranieri non accompagnati - Le competenze della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, 19 dicembre 2013.

Legge 28 febbraio 1990, n. 39 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo".

Legge 4 maggio 1983, n.184, "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori".

Legge 17 maggio 1999, n. 144 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l' INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".

Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato per la realizzazione di interventi e servizi sociali".

Legge 28 marzo 2001, n.149, "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile".

Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

Legge 7 agosto 2012, n. 135, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" (Intesa sancita in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014).

Raccomandazione CM/Rec (2007)9 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui progetti di vita in favore dei minori stranieri non accompagnati (adottata dal Comitato dei Ministri il 12 luglio 2007, in occasione della 1002^a riunione dei Delegati dei Ministri).

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Regolamento (CE) n. 862/2007 — Statistiche dell'UE in materia di migrazione e di protezione internazionale

Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di Paesi terzi (97/C 221/03).

Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2009 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini" – Programma di Stoccolma.

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE (2012/2263(INI))

Giurisprudenza citata

Corte Europea dei diritti dell'uomo, Seconda sezione, Causa Sharifi e altri c. Italia e Grecia (Ricorso n. 16643/09) Strasburgo 21 ottobre 2014 [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-155921%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-155921%22]})

Corte Europea dei diritti dell'uomo, Prima sezione, Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga c. Belgio (Ricorso no. 13178/03) Strasburgo, 12 ottobre 2006 [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Mayeka%20and%20Kaniki%20Mitunga%20%20Belgium%22\],%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-77447%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Mayeka%20and%20Kaniki%20Mitunga%20%20Belgium%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-77447%22]})

Corte Europea dei diritti dell'uomo, Grande camera Sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia (Ricorso 30696/09) Strasburgo, 21 gennaio 2011 [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2230696/09%22\],%22itemid%22:\[%22001-103050%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2230696/09%22],%22itemid%22:[%22001-103050%22]})

Corte di Cassazione, Sezione III Penale, sentenza 19 maggio 2005, n. 35629, in "Cassazione Penale" 10, 2006, n.3339.

Corte di Cassazione, Sezione V Penale, sentenza 25 marzo 2010, n. 20740 in Cassazione Penale, 9, 2011, p.3155.

Corte di Cassazione, Sezione III Penale, sentenza 29 febbraio 2012, n. 20880, in Neldiritto.it.

Giudice di Pace di Genova, Ordinanza n. 442 15 ottobre 2015, <http://www.meltingpot.org/Accertamento-dell-eta-dei-minori-stranieri-non-accompagnati.html#.V3oIVK6TxhQ>.

Tribunale di Monza, sentenza n.6, 13 dicembre 1999, in “Diritto immigrazione e cittadinanza”, 2000, fasc. 3, pp.156-157.

Tribunale di Torino, ord. del 21 novembre 2001, http://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=documenti&id=1570&l=it.html.

TAR Piemonte, ord. n. 620 del 7 giugno 2001.

TAR Emilia Romagna, ord. n.716 del 29 agosto 2001.

Report

ANCI, SPRAR, Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, *Manuale operativo-Per l’attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, 2009.

ANCI, Caritas Italia, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia nel 2015*, in collaborazione con UNHCR, 2015.

ASGI, *I minori stranieri extracomunitari e il diritto all’istruzione dopo l’entrata in vigore della legge n. 94/2009*, settembre 2009.

ASGI, AICCRE (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d’Europa), Caritas Italiana, Communitas Onlus, Ce.S.Pi. (Centro Studi politiche internazionali), *Il diritto alla Protezione - studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, 2009.

ASGI, *Minori stranieri e diritto all’istruzione e alla formazione professionale Sintesi della normativa vigente e delle indicazioni ministeriali (aggiornata con le Linee guida del MIUR del febbraio 2014)*.

ASGI, *Osservazioni sulla proposta di legge 1658*, 21 maggio 2014.

Camera dei deputati, servizio studi, *Misure di protezione di minori stranieri non accompagnati A.C. 1658, Dossier n° 172 - Schede di lettura* 28 maggio 2014.

Committee on Migration, Refugees and Population Rapporteur: Ms Mailis REPS, Estonia, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 21

March 2011, *Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*.

Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, *Commento Generale N. 6 - Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro Paese d'origine*, 2005.

Consiglio dei diritti umani, *Resolution adopted by the Human Rights Council on 2 July 2015, Unaccompanied migrant children and adolescents and human rights*.

European Migration Network, *Minori non accompagnati in Italia: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione*, 2010.

European Migration Network, *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors – an EU comparative study*, May 2010

European Migration Network, *Secondo Rapporto EMN Italia -Minori non accompagnati , Ritorno assistito Protezione Internazionale*, Edizioni Idos, Marzo 2010.

European Migration Network, *Policies, practice.s and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway* Synthesis Report: May 2015.

Eurostat, *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors* Almost 90 000 unaccompanied minors among asylum seekers registered in the EU in 2015 Slightly more than half are Afghans, Press release 2 May 2016.

Frontex, Risk Analysis Unit, *Unaccompanied Minors in the Migration Process*, Warsaw, 2010.

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e adolescenza in Italia - 8° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2014-2015*, 2015.

Gruppo nazionale Enti e Servizi di Pronta Accoglienza Minori in collaborazione con Save the Children, *Le procedure e le buone prassi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati*.

Gruppo di studio sul sistema di accoglienza del Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Roma, ottobre 2015.

Italia Lavoro, *Formazione, lavoro, autonomia: la sperimentazione del sistema delle doti per i minori stranieri non accompagnati*, Roma, 2015.

Ministero dell'Interno e Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. *Garantire i diritti dei minorenni -Vademecum delle forze di polizia*, 30 settembre 2014.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche Sociali, *I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia, Report di monitoraggio*, 31 dicembre 2015.

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Divisione II, *Report mensile minori stranieri non accompagnati in Italia*, Dati al 31 marzo 2016.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche Sociali, *I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia, Report di monitoraggio*, 30 Aprile 2016.

ONU, *Atto finale della conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi*, 25 luglio 1951.

Save the Children Italia, *Analisi e posizione di Save the Children Italia sul protocollo su determinazione dell'età dei minori non accompagnati*, 2010.

Save the Children, *Dossier minori migranti in arrivo via mare*, 2013.

Save the Children, *Piccoli schiavi invisibili - Le giovani vittime di tratta e sfruttamento*, 2015.

Terre des Hommes, *Guida Giuridica per operatori impegnati nell'accoglienza di Minori Stranieri Non Accompagnati*, 2011.

UNICEF, *25 anni di progressi per l'infanzia ed adolescenza*.

UNHCR, *Guidelines on reunification of refugee families*, Geneva, 1983.

UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, 1994.

UNHCR, *Guidelines on Unaccompanied Children*, Geneva, 1997.

UNHCR, *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, Roma, 2014.

UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale - Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*.

Siti internet consultati

ANCI, Bando Sprar Minori: *Online la graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento 12 dicembre 2015*, <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=54121>

V. Chetail, “Will the EU-Turkey migrant deal work in practice?” http://graduateinstitute.ch/home/research/research-news.html/_/news/research/2016/will-the-eu-turkey-migrant-deal

European Council 18 March 2016 “EU-Turkey statement”, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

M. Gatti “La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?” <http://www.meltingpot.org/La-dichiarazione-UE-Turchia-sulla-migrazione-un-trattato.html#.Vxj5JHCTxhQ>

Ministero dell’Interno, *Accordo di integrazione per lo straniero che richiede il permesso di soggiorno*, <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/modalita-dingresso/accordo-integrazione-straniero-richiede-permesso-soggiorno>.

OIM, *Family Tracing* <http://familytracingitaly.org/index.php/it/indagini/14-sample-data-articles>.

Save the Children, http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/All/IT/Tool/Press/Single?id_press=1056&year=2016

Save the Children, *Minori migranti, vertice Governo-Regioni-Comuni: le organizzazioni chiedono un decreto legge per dare attuazione immediata alla proposta di legge sulla protezione dei minori migranti ferma alla Camera. 1.686 minori non accompagnati giunti da inizio anno. 7 maggio 2015*, http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/All/IT/Tool/Press/Single?id_press=880&year=2015.

SPRAR, Percorsi e strumenti per l’accoglienza e l’integrazione, Servizio Centrale, http://www.sprar.it/images/Formazione_Sprar_MSNARA_25-05-2015_modalita_compatibilita.pdf.

Lo SPRAR, 15 maggio 2014, http://www.sprar.it/index.php?option=com_content&view=category&id=93&Itemid=629.

UNICEF, <http://www.unicef.it/doc/6723/preoccupazione-unicef-su-accordo-ue-turchia-su-rifugiati-e-migranti.htm>

UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

F. Vassallo Paleologo “Come muore il diritto di asilo” http://www.meltingpot.org/Come-muore-il-diritto-di-asilo.html?var_mode=calcul#.Vxj4qXCTxhQ

Articoli di giornale

Floriana Bulfon, Orchi alla Stazione “Espresso” 25 Febbraio 2016, n.8 p.12-20.

Mark Townsend, The Guardian, “10,000 refugee children are missing, says Europol” <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees>.

G. Verhofstadt, “This Turkish deal is illegal and betrays Europe’s values”, The Guardian <http://www.theguardian.com/profile/guy-verhofstadt>.